

Temas selectos de  
Derecho Electoral

39

# Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca

Fernando Ramírez Barrios



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



**Elementos para la  
caracterización del sistema  
electoral consuetudinario  
en Oaxaca**

Fernando RAMÍREZ BARRIOS

324.63097      Ramírez Barrios, Fernando.  
274  
R527e              Elementos para la caracterización del sistema electoral  
                          consuetudinario en Oaxaca / Fernando Ramírez Barrios. -- México:  
                          Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.  
  
                          112 p.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 39)  
  
                          ISBN 978-607-708-184-5  
  
                          1. Sistema electoral – Oaxaca (México). 2. Usos y costumbre  
                          – Oaxaca (México). 3. Derecho consuetudinario – México.  
                          I. Título. II. Serie.

### **SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL**

Primera 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 en el presente número son responsabilidad  
exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-184-5

Impreso en México.

# DIRECTORIO

## 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  
Presidente

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



## PRESENTACIÓN

Las cuestiones relativas a la implementación del derecho consuetudinario en la materia electoral —tanto en su construcción como en su aplicación— y a la evolución de las controversias judiciales que surgen de los procesos electorales consuetudinarios, es un tema de gran actualidad en nuestro sistema jurídico y no ha terminado de sortear interrogantes en cuanto a su legitimidad, al lado de un sistema jurídico adjetivo y sustantivo como el que actualmente está en vigor en México. Se trata de un tema muy importante y de frecuente estudio y aplicación, debido a que involucra un principio de justicia, apertura y respeto social a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, pues en lo individual o en lo colectivo viven y se desarrollan en una sociedad que se rige por un sistema jurídico paralelo y dominante, en términos de proporcionalidad, con respecto al régimen de derecho consuetudinario, que es más cambiante que el otro, pero no menos general y obligatorio.

El autor muestra el manejo de conceptos especializados y su regulación, desde los puntos de vista práctico y jurídico, siendo éste un manual de la vida electoral y democrática de los pueblos y las comunidades integradas al pacto de pertenencia y reconocimiento mutuo.

Fernando Ramírez Barrios, con su cercanía a estos temas, por su práctica profesional dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como secretario de estudio y cuenta, aborda con amplitud la historia y la actualidad de las formas interpretativas

consuetudinarias que rigen a las comunidades indígenas. El autor se involucra y describe la multiplicidad y complejidad de este sistema jurídico, que deriva formalmente del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), después de su última reforma en el año 2011, y de los tratados internacionales vigentes en nuestro país. Si bien dichos tratados y definiciones son anteriores a la reforma constitucional mencionada, fue a partir de ésta que tales temas se convirtieron en materia de estudio y análisis frecuente en la materia electoral.

El estado de Oaxaca fue el primero en reconocer la problemática indígena y en producir leyes al respecto, y como consecuencia llevó a que se firmara en 1989, con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes —antes, incluso, que lo hiciera el Estado mexicano—, el cual tenía entre sus objetivos buscar el desarrollo social de los indígenas para el adecuado ejercicio de sus derechos civiles y políticos, así como dignificar su lengua y su cultura.

La participación de Fernando Ramírez Barrios en esta edición de Temas selectos de Derecho Electoral constituye una importante aportación para la materia. Se invita al lector a tomar este estudio como un documento imperdible para explorar los temas relacionados con el sistema consuetudinario.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



ELEMENTOS PARA  
LA CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA  
ELECTORAL CONSUECUDINARIO  
EN OAXACA

*Fernando Ramírez Barrios*

SUMARIO: I. Introducción; II. Breve historia legislativa; III. Regulación del sistema electoral de usos y costumbres; IV. Generalidades del sistema electoral de derecho consuetudinario; V. Diferencias entre los sistemas electorales consuetudinarios y de partidos políticos; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

## I. INTRODUCCIÓN

En los sistemas constitucionales actuales, de gobiernos representativos, en los que los titulares del Poder Legislativo y Ejecutivo son producto de elecciones periódicas, sucede que a partir de las características étnicas de la población que ocupa el territorio surge la necesidad de reconocer jurídicamente otro tipo de regímenes, como aquellos que se basan en los usos y costumbres de los habitantes originarios.

El estado de Oaxaca es una de las entidades con mayor porcentaje de población indígena. También es, por fortuna, uno de

los pioneros y precursores de una legislación apropiada para hacer efectivos los derechos de este grupo.

En este ensayo se describen los aspectos más importantes del reconocimiento de los derechos indígenas en Oaxaca, en materia electoral.

En el siguiente apartado se desarrolla una breve historia legislativa, centrada en el régimen electoral de las comunidades indígenas. En el tercer capítulo se detalla ampliamente la regulación actual de dicho régimen en el ámbito estadual. En el cuarto apartado se analizan los principios, instituciones y procedimientos que caracterizan el derecho consuetudinario de los pueblos y las comunidades indígenas de Oaxaca.

Finalmente, en la quinta sección, con base en la caracterización realizada, se establecen las principales diferencias entre el régimen electoral consuetudinario y el de partidos políticos. La intención es presentar de una manera sintética, precisa y clara, los aspectos históricos y jurídicos más relevantes en torno al régimen comicial de usos y costumbres de los pueblos indígenas, para entender lo que caracteriza a dicho sistema y lo diferencia del que actualmente rige en la mayor parte del país.

## II. BREVE HISTORIA LEGISLATIVA

### ANTECEDENTES RELEVANTES

Los antecedentes legislativos relacionados con la regulación de la cuestión indígena en el estado de Oaxaca permiten advertir que, a diferencia de lo acontecido en otras partes de la República mexicana, se reconoció y permitió la existencia de autoridades de las comunidades indígenas, escogidas mediante sistemas tradicionales que evolucionaron y se fueron adaptando a las diferentes circunstancias del país.

El 4 de septiembre de 1551, Carlos V determinó que los indios, cuyas poblaciones se redujesen, podrían elegir entre ellos a sus alcaldes y regidores para gobernarse (Vásquez 1940, 220-2).

Felipe III ordenó, el 10 de octubre de 1618, que en cada pueblo y reducción hubiera un alcalde indio de la misma reducción. Si el poblado tenía más de 80 casas, habría más de dos alcaldes y cuatro regidores. Pero si el poblado tenía menos de 80 indios o más de 40, entonces solamente se tendría un alcalde y un regidor. La elección debería hacerse cada año y en presencia de los curas (De las Reducciones, y Pueblos Indios 1680).

En la ordenanza del 23 de agosto de 1642, el virrey Juan de Palafox y Mendoza puntualizó los requisitos que tenían que guardarse en las elecciones de autoridades de los pueblos indios, así como las calidades y cualidades que deberían tener los alcaldes y regidores de esos pueblos:

Don Juan de Palafox y Mendoza, Obispo de la Puebla de los Ángeles electo Arzobispo de México y del Consejo de su Majestad en el Real de las Indias, su Virrey Lugarteniente, Gobernador y Capitán General de esta Nueva España y Presidente de la Audiencia y Chancillería Real que en ella reside, Visitador General de sus Tribunales, etc.- Por cuanto por mandamiento del Gobierno está dispuesto y ordenado que en las elecciones que los indios de los pueblos de esta Nueva España hacen, no intervenga la justicia ni ministro de doctrina que les violente ni perturbe la libre elección que deben hacer en indios, los mas capaces y útiles al bien de sus republicas y que después de hechas las presenten ante su Justicia para que, poniendo en ellas un auto, las remitan al Gobierno informando si los sujetos tienen contradicciones, delitos u otros impedimentos o causas para no ser confirmados por los Señores Virreyes; y habiendo observado este estilo generalmente, he sido in-

formado que de algún tiempo a esta parte no se hacen con la puntualidad debida y que se han introducido españoles, mestizos y mulatos y otros de nación mezclada a ser electos en estos Oficios en daño de los naturales para servirse de ellos sin dar haciendas y tener granjerías de que resultan muchos inconvenientes, a cuyo remedio conviene recurrir.- Por tanto por el presente prohíbo que se haga elección de Gobernador, Alcalde y Oficiales de la Republica en españoles, mestizos, mulatos ni otros que no fueren meramente indios de padre y madre, y mando a los Alcaldes Mayores, Corregidores, Justicias Mayores, o sus Lugartenientes, que cuando pusieren en las elecciones el auto de remisión al Gobierno, se certifiquen en el ser los electos indios, y esto se observe y guarde por ordenanza, y de ella se dé un tanto a las dichas Justicias cuando fueren proveídos a los Oficios, y a los que están en ellos se les despache, y los Secretarios de Gobierno y sus Oficiales Mayores, adviertan si los dichos autos de remisión traen este requisito y sin él, no despachen la confirmación de las elecciones, Fecho en México a veintitrés de agosto de mil seiscientos cuarenta y dos años.- El Obispo de la Puebla de los Ángeles. Por mandato de su Excelencia, Luis Tovar de Godínez (Vásquez 1940, 298-9).

En la época colonial, a los pueblos mixtecos y zapotecos se les permitió conservar parte de su organización política y social con la instauración de las denominadas “repúblicas de indios”, en virtud de las cuales los caciques conservaron sus prerrogativas y continuaron gobernando sus comunidades, adaptándose a la forma municipal; su evolución trajo una mayor participación de los *macehuales* o del pueblo común, al volverse electivos los cargos municipales.

En los antiguos imperios de los aztecas y los tarascos, que eran los más grandes, amplios y altamente evolucionados de los sistemas políticos en México, el poder y la posición de los jefes políticos tradicionales fueron eliminados y sustituidos por las instituciones y los administradores españoles. Sin embargo, en la Mixteca, muchos elementos de gobierno tradicional sobrevivieron, los caciques continuaron, siendo reconocidos y apoyados como las figuras de mayor categoría social y política en sus dominios, continuando en la conservación de sus prerrogativas tradicionales y en el ejercicio de los poderes del gobierno mucho después de la Conquista (González Oropeza y Martínez 2011, 130).

El 10 de enero de 1825, al promulgarse la primera Constitución Política del Estado de Oaxaca, se estableció en el artículo 5 que para administrarlo se dividía en departamentos, partidos y pueblos; estos últimos serían administrados por ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y síndicos, siempre que su población llegara a 3,000 “almas”, o que sin tenerlas poseyeran suficiente ilustración, industria y otras circunstancias particulares que los hicieran merecedores de contar con ese tipo de autoridad.

En alusión directa a los pueblos indígenas y sus comunidades, el artículo 161 del código fundamental del estado establecía:

En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse, con proporción al vecindario (López 1998).

La legislación electoral oaxaqueña de principios del siglo xx constituyó uno de los mecanismos a través de los cuales los pueblos y las comunidades indígenas lucharon por conservar sus prácticas tradicionales para elegir a sus autoridades, pues por medio de dichas leyes las comunidades ejercían sus usos y costumbres para determinar a las personas que ocuparían los cargos municipales; a continuación, simplemente le otorgaban a dicha elección la forma que la ley exigía.

Desde la Ley Electoral para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Oaxaca del 25 de febrero de 1920, los partidos políticos no fueron considerados como los únicos con capacidad para presentar candidatos a elecciones populares, sino que autorizó la candidatura de postulados independientes, desligando las elecciones de los partidos políticos y dando así mayor flexibilidad para la elección por el sistema de usos y costumbres, asimismo, en dicha ley se dispuso incluso una multa para aquellos ciudadanos que no votasen, lo cual es una práctica todavía presente en algunas comunidades.

La siguiente ley electoral del 13 de julio de 1922, que fue expedida por el gobernador Manuel García Vigil, conservó a los candidatos independientes y estableció el principio de que el secreto del voto era potestativo para, el elector, con lo cual se facilitaba la existencia de usos y costumbres, ya que los candidatos no tendrían que pertenecer a un partido político y la propia comunidad podía reunirse en asamblea para votar levantando la mano o sufragando de viva voz, sin guardar el secreto que se requiere en las elecciones ordinarias (González Oropeza y Martínez 2011, 133).

El 6 de enero de 1962 se expidió una nueva ley electoral que evidenció un gran desconocimiento de la realidad oaxaqueña. En dicha ley, con la eliminación de las candidaturas independientes, se estableció el monopolio de los partidos políticos para postular a los candidatos a cargos de elección popular; la caracterización del elector también se formalizó, al exigir a los electores la credencial para votar para ejercer el sufragio. A partir de ese momento, la política de asimilación del Estado mexicano, prevaleciente en dicha década, trató de eliminar el derecho consuetudinario electoral.

Difícilmente puede legislarse contra la realidad, y dado que desde la época colonial los indígenas oaxaqueños habían designado a las autoridades de sus comunidades mediante la aplicación del sistema de usos y costumbres, la legislación electoral en cuestión fue aplicada de una manera meramente formal, pues la flexibilidad y adaptabilidad que caracterizan a las prácticas tradicionales permitieron adecuar esta nueva forma de imposición a las necesidades y exigencias de los pueblos indígenas.

Con el paso del tiempo surgió y se consolidó un acuerdo tácito entre el partido hegemónico y las comunidades indígenas, a partir del cual las autoridades de tales comunidades eran designadas conforme a los usos y costumbres aplicables, pero como esto era insuficiente de acuerdo con la nueva legislación, los indígenas en quienes recaía la designación eran postulados como candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a efecto de que en el proceso comicial correspondiente los miembros de la comunidad emitieran su voto a favor de ese candidato.

En lo electoral, a pesar de las prácticas consuetudinarias existentes; hasta 1992 las autoridades electas debían registrarse bajo las siglas de un partido político (la mayoría lo hacía por el PRI ante su identificación con el Estado) para obtener su reconocimiento oficial aunque la elección de autoridades se

hiciera en asamblea (La elección en municipios de usos y costumbres: una propuesta de análisis 2001, 9).

Obviamente, en dicho acuerdo el PRI era el más beneficiado, ya que no sólo obtenía el control y la hegemonía sobre las comunidades indígenas, sino que éstas se convertían en una fuente de votos duros a su favor en los procesos comiciales, pues mediante dicho pacto se creaba una red de intereses generadora de una microfísica del poder en virtud de la cual los pueblos indígenas oaxaqueños se encontraban controlados por dicho partido en función del dominio que ejercía sobre los caciques y principales de la población que, a su vez, a fin de conservar su poder, ofrecían como moneda de cambio los votos de los miembros de la comunidad a favor del instituto político, para permitirle obtener amplias mayorías en los procesos comiciales estatales.

Oaxaca se divide en 570 municipios, de los cuales 418 cuentan con una población predominantemente indígena y eligen a sus autoridades de manera tradicional.

En la Constitución de Oaxaca de 1825, promulgada en enero, la entidad se dividió en ocho departamentos, y en marzo del propio año se decretó la división del estado en 21 partidos judiciales. En octubre de 1891 se publicó la división política, judicial, municipal y estadística del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con 26 distritos, conformados por 508 ayuntamientos y 616 agencias municipales.

La Ley de División Territorial del Estado de Oaxaca, que se dictó en el decreto 258 de 15 de diciembre de 1942, determinó el número de ayuntamientos en 571, número que mantuvo en la Ley de División Territorial del Estado de Oaxaca de 1956. Sin embargo, al declararse desaparecido el municipio de Santa Lucía Teotepec, distrito de Juquila, el 9 de julio de



1960, el número de municipios oaxaqueños se redujo a 570. Esta última cifra se reconoció en la Ley de División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de octubre de 1968, y se conserva hasta ahora (González Oropeza y Martínez 2011, 382-3).

Una explicación sobre el gran número de localidades y de municipios que existen en Oaxaca se encuentra en lo accidentado de su geografía y en la distribución de la población, en virtud de la cual, desde el siglo XIX, la decisión política fue prácticamente crear un municipio por localidad, a fin de permitir que la población tuviera contacto directo con sus autoridades y pudiera resolver directamente sus problemas sin intervenciones externas y ajenas a la población. En la actualidad, la mayor parte de los municipios oaxaqueños se conforman por una única población; en los que existe cabecera municipal y agencias municipales, las segundas regularmente son pocas.

Este elevado número de municipios tiene su origen en la Colonia y después en el México independiente, pues muchos pueblos mantuvieron sus territorios y formas de organización y administración, a pesar de las restricciones que se les pretendían imponer, con lo cual buscaban defender cierta autonomía frente a los gobiernos centrales.

El arraigo de la institución municipal en Oaxaca, por tanto, se comprende como una estrategia exitosa de defensa territorial y de resistencia cultural étnica, que sólo fue posible gracias a la relativa autonomía de gobierno con la que se desarrollaron los pueblos a lo largo de los siglos, aunque de forma articulada al sistema de dominación colonial y al del Estado nacional. A ello contribuyó el aislamiento geográfico y las condiciones de marginación económica de las comunidades indígenas oaxaqueñas [...]

En ese sentido, toda la trama jurídica colonial que establecía la diferencia entre cabildos de españoles y cabildos indígenas facilitó que estos últimos ejercieran prácticas de gobierno de raíces prehispánicas, al mismo tiempo que incorporaban por imposición la estructura del cabildo; o bien, la diferencia —en relación con el patrimonio territorial— entre los propios y arbitrios para villas o ciudades de españoles y bienes de comunidad para pueblos indígenas, que contribuyó a arraigar los bienes comunales como forma de tenencia de la tierra. La Iglesia también promovió formas de organización social acorde con ciertos elementos de la estructura y la religiosidad mesoamericana, como mecanismo de evangelización, luego de que en el Tercer Concilio Mexicano de 1585 se instituyera el espíritu cristiano de la caridad, reemplazando el sistema represivo anterior. Por otra parte, la pérdida de poder de los caciques, principales y en general de la nobleza indígena, el impacto de las epidemias y el perfil de la pobreza que definieron la vida de los pueblos indios en el siglo XVII, facilitaron la recomposición de las formas de organización social hacia la comunidad agraria y hacia mecanismos colectivos de orden político.

Ya en el siglo XIX, con la inauguración de la vida electoral, las disposiciones jurídicas relativas a la definición de las circunscripciones electorales en Oaxaca, facilitaron la obtención de las categorías de ayuntamientos y repúblicas, con rangos de población pequeños. Con la institucionalización de la Revolución mexicana y específicamente con la reforma agraria, también se facilitó la continuidad jurídica de la forma de tenencia comunal y, por tanto, de los conceptos territoriales propios de los pueblos. Otro ejemplo más, ha sido la presencia hasta hace unas décadas de un partido único como interlocutor con el Estado, que facilitó la unidad política, sin que se alteraran los mecanismos de representación tradicionales (Flores 1999, 239-40).

## RECONOCIMIENTO NORMATIVO DEL SISTEMA ELECTORAL DE USOS Y COSTUMBRES

Oaxaca fue el primer estado en el país en reconocer la problemática indígena y legislar en consecuencia, antes incluso de que el Estado mexicano firmara el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1989, y, por lo mismo, antes de que se reformara el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que por primera vez se reconoció la pluriculturalidad de la nación mexicana, sustentada en la presencia de sus pueblos indígenas y en algunos de sus derechos culturales.

En términos generales se puede considerar que el periplo del derecho electoral indígena en dicha entidad federativa presenta los momentos trascendentes siguientes.

Desde 1986 se comenzaron a incorporar en las leyes estatales algunas disposiciones relativas a la población indígena, principalmente en materia de procuración e impartición de justicia, en las que se reflejó por primera vez la preocupación por la violación de los derechos de las personas pertenecientes a algún pueblo indígena, de los 16 que existen en el estado. Así, el 26 de septiembre de 1986 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena. Por medio de ella se creó una procuraduría con carácter de organismo público, encargado principalmente de “luchar contra la opresión y la injusticia que sufre un sinnúmero de etnias indígenas que habitan en el Estado de Oaxaca” (López 1999). Entre sus objetivos estaba buscar el desarrollo social para los indígenas, expresado en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y en la dignificación de su lengua y su cultura.

El 29 de octubre de 1990 se publicaron en el periódico oficial las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPEO), en las cuales se reconoce la composición étnica plural

de la entidad, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran. Se dispone que la ley establecerá las normas, medidas y procedimientos para proteger y preservar el acervo cultural de las etnias, promoviendo el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas. En dicha reforma se reconoce la validez del tequio y de las tradiciones y prácticas democráticas indígenas, y se otorga a los municipios la facultad de asociarse entre ellos libremente, tomando en cuenta su afiliación étnica e histórica. Asimismo, se estipula que las actividades turísticas deben realizarse sin afectar o menoscabar el patrimonio cultural y ambiental de las comunidades indígenas.

Debido a lo anterior, se reformaron: el artículo 12 de la CPEO, para instaurar a las autoridades municipales como garantes de la preservación del tequio, como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica; el artículo 16, para consagrar el régimen de protección genérico de los usos y costumbres de las comunidades indígenas; así como el artículo 25, para establecer el principio de que la ley debe respetar las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y proteger sus tradiciones.

El 9 de julio de 1994 se reformó nuevamente la CPEO para reconocer expresamente la existencia de 15 etnias indígenas y se incluyó una declaración de reconocimiento y protección a las lenguas indígenas habladas en la entidad federativa. De igual forma, se estableció la obligación del Estado de impartir educación bilingüe e intercultural.

El 14 de septiembre de 1995 se publicaron en el periódico oficial las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) para establecer el pleno reconocimiento y respeto a las tradiciones y prácticas democráticas para la conformación de las autoridades municipales de los pueblos indígenas.

El 8 de marzo de 1997 se publicó la reforma a los artículos 29 y 98 de la CPEO, en la cual se establece una excepción al sufragio

secreto en la elección de los ayuntamientos regidos por el sistema de usos y costumbres, así como al periodo de duración en el cargo, para adecuar la regulación y evitar contradicciones con las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas.

El 1 de octubre de 1997 se publicó una nueva reforma al CIPPEO para incrementar el número de artículos que conforman el libro correspondiente al sistema electoral por usos y costumbres, con lo cual se pretendió detallar de manera más clara las elecciones por este sistema.

El 6 de junio de 1998 se reformó nuevamente la CPEO para reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, así como los sistemas normativos internos de dichos pueblos y comunidades (reconocimiento de jurisdicción a las autoridades tradicionales). En esta reforma se plasmó la autodeterminación de los pueblos indios, el carácter del tequio como equivalente al pago de contribuciones en especie (artículo 12) y el establecimiento de una autoridad y un procedimiento para resolver las controversias derivadas de dicha prestación. Asimismo, en el artículo 16 constitucional se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción de las autoridades tradicionales de los mismos.

Finalmente, el 17 de agosto de 2012 se publicaron las últimas reformas al CIPPEO, con las cuales las elecciones por usos y costumbres se regulan en el libro sexto de dicho ordenamiento.

### **III. REGULACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE USOS Y COSTUMBRES**

El libro sexto del CIPPEO establece de manera general las disposiciones relativas a la renovación de los ayuntamientos en los municipios que electoralmente se rigen por medio de las normas de derecho consuetudinario.

Cada municipio que se gobierna con este sistema elige a sus autoridades de acuerdo con sus costumbres y prácticas tradicionales, de tal forma que la ley sólo busca establecer un marco general en el cual se realiza la elección.

La propia ley refiere que el procedimiento electoral consuetudinario comprende un conjunto de actos realizados por los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas, el desarrollo de las mismas y el levantamiento de las actas correspondientes (CIPPEO, artículo 255, apartado 5, 2011).

Dicho procedimiento comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y la calificación respectiva por parte del Consejo General, así como, en su caso, la emisión de la declaración de validez y las constancias respectivas.

El análisis de la regulación correspondiente se realiza en tres apartados: sujetos de derechos, procedimiento comicial formal y derechos reconocidos.

## SUJETOS DE DERECHOS

El artículo 16 de la CPEO dispone que el estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran, enunciando a los amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, náhuas, triquis, zapotecos y zoques.

Después de la enunciación de los pueblos, se establece que además de ellos, el estado “reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales” (CPEO, artículo 16, párrafo 2, 2012). Al final del mismo párrafo se establece que la ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otras entidades de la República y que por cualquier circunstancia residan dentro del territorio del estado de Oaxaca.

La amplitud del precepto establecido conlleva implícitamente el principio de igualdad entre las etnias y las minorías, de tal forma que todas las culturas existentes en el estado tienen un mismo estatus y, por lo mismo, deben gozar de los mismos derechos que cada uno ejerza según su propia visión. La mención primaria y específica de las comunidades indígenas no implica en forma alguna una preeminencia de tales comunidades frente a las demás, sino el reconocimiento de que la pluriculturalidad de la entidad federativa tiene su origen y se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas, pero no sólo se compone de ellos.

[...] Derivado de lo anterior, en caso de conflicto entre ellas o sus miembros, no podrá preferirse una sobre otra sin violentar el orden jurídico; por el contrario, el Estado, su orden jurídico, debe asegurar el respeto de todas ellas en las mismas circunstancias.

En este mismo sentido, al aceptar la existencia en su territorio de múltiples culturas cuyo origen es la presencia originaria, no jerárquica, de los pueblos indígenas, a estos y sus integrantes se les debe garantizar el goce de los mismos derechos, pero no en las mismas condiciones sino en las que correspondan a la cultura de cada una de ellas. Esto es, la igualdad en la diversidad. Los mismos derechos pero ejercidos de la forma que cada uno elija de manera libre (López 1998).

Por tanto, la Constitución oaxaqueña reconoce la existencia de cinco sujetos colectivos de derecho: los pueblos indígenas; las comunidades que los integran; las reagrupaciones étnicas, lingüísticas o culturales de ellos; cualquier otra comunidad indígena procedente de otras entidades federativas que por alguna circunstancia se encuentre en el estado, y las comunidades afroamericanas.

Ahora bien, en lo referente a la materia electoral, de acuerdo con el artículo 256 del CIPPEO se consideran municipios regidos por el sistema de usos y costumbres:

I.- Aquellos que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos, en armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución Estatal, en lo referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;

II.- Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la propia comunidad; o

III.- Por resolución judicial.

Conforme a la legislación oaxaqueña, las comunidades indígenas tienen derecho a optar por el sistema comicial que regirá la elección de sus autoridades en el ámbito municipal y, para tal efecto, se dispone que si no existe petición de cambio de régimen se entiende vigente el sistema inmediato anterior.

Importa referir que con la última reforma se establece que las disposiciones del sistema electoral consuetudinario serán aplicables



en todos aquellos municipios que, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación expresada en su autonomía, electoralmente se rigen por sus propios sistemas normativos internos (SUP-JDC-3185/2012, 18).

Asimismo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de Oaxaca a la libre determinación, expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete la Constitución federal, la estatal y la soberanía del Estado (CIPPEO, artículo 255, apartado 2).

La relevancia de tales disposiciones se encuentra en la circunstancia de que, con independencia de la enumeración que realiza el citado artículo 256 del CIPPEO, en torno a los municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos internos, la autoadscripción es el criterio fundamental para identificar y determinar a los individuos, comunidades y pueblos indígenas, de tal forma que dicho criterio debería constituir la condición necesaria y suficiente para considerar a un municipio regido por el sistema de usos y costumbres.

En ese orden de ideas, si la autoadscripción es el criterio fundamental, es claro que la decisión que adopten los pueblos y las comunidades no puede considerarse permanente o indefectible, sino que es válido estimar que tal decisión puede ser modificada cuando así lo decidan los propios miembros de la comunidad.

Otra consecuencia importante de esta situación radica en que las tres fracciones del artículo sólo constituyen condiciones necesarias para ser considerados como pueblo o comunidad indígena, ya que un municipio que presenta una o las dos características

señaladas podría válidamente optar por regirse con un sistema de partidos políticos, pues esta situación la permite la autonomía y el autogobierno al que tienen derecho.

Desde esa perspectiva, en términos de la legislación oaxaqueña existen cuatro criterios para determinar que un municipio está regido por el sistema de derecho consuetudinario: el primero, y más importante, es el relativo a la decisión por parte de la mayoría de los integrantes de la comunidad, en ejercicio de sus derechos de autoadscripción y autogobierno, con pleno respeto al derecho a la consulta previa de la comunidad.

El segundo criterio podría denominarse orgánico, pues depende de la existencia dentro de la comunidad de un órgano o cualquier otra forma de consulta —con independencia de la denominación correspondiente (asamblea general comunitaria, concejo mayor)—, a partir del cual se adoptan las decisiones trascendentales para la comunidad, como la designación de los cargos para integrar al ayuntamiento.

El tercer criterio podría llamarse procedimental y alude, principalmente, a la existencia en las comunidades indígenas de instituciones propias, diferenciadas e inveteradas, que regularmente incluyen normas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos. Se diferencia del orgánico en que las exigencias que establece este criterio resultan más draconianas, al requerir que las instituciones en cuestión resulten propias, cuando los actuales usos y costumbres indígenas son producto de situaciones de transculturación y mestizaje entre las instituciones prehispánicas, españolas y de otra índole; también deben ser diferenciadas, sin establecerse en qué grado o respecto de qué instituciones debe estimarse tal diferenciación o lo inveterado, es decir, que hayan existido y permanecido a lo largo de un periodo de tiempo considerable, con lo cual se olvidan los procesos de aculturación, desculturación y asimilación con los que se pretendió someter a dichos pueblos durante gran parte de los siglos XIX y XX.

Finalmente, el cuarto criterio, que podría nombrarse jurisdiccional, sería el relativo a la obtención de una resolución que considere que un municipio se rige electoralmente por su sistema normativo interno. En este aspecto se considera que la sentencia que en todo caso se emitiera sólo podría tener un carácter declarativo y no constitutivo, es decir, la actuación del juez debería limitarse a declarar que la voluntad de la comunidad o del pueblo tiene el sentido de regirse por dicho sistema.

En otros términos, la sentencia en cuestión debería limitarse a ser una declaración judicial encaminada a eliminar la incertidumbre de una determinada situación jurídica, para conseguir la plena certeza con fuerza vinculante, ya que aceptar una situación constitutiva sería contraria al criterio de autoadscripción.

A efecto de otorgar certeza y precisión, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) elabora para cada proceso electoral un catálogo de municipios por usos y costumbres, en el cual se encuentran contenidos los municipios que se rigen por este sistema.

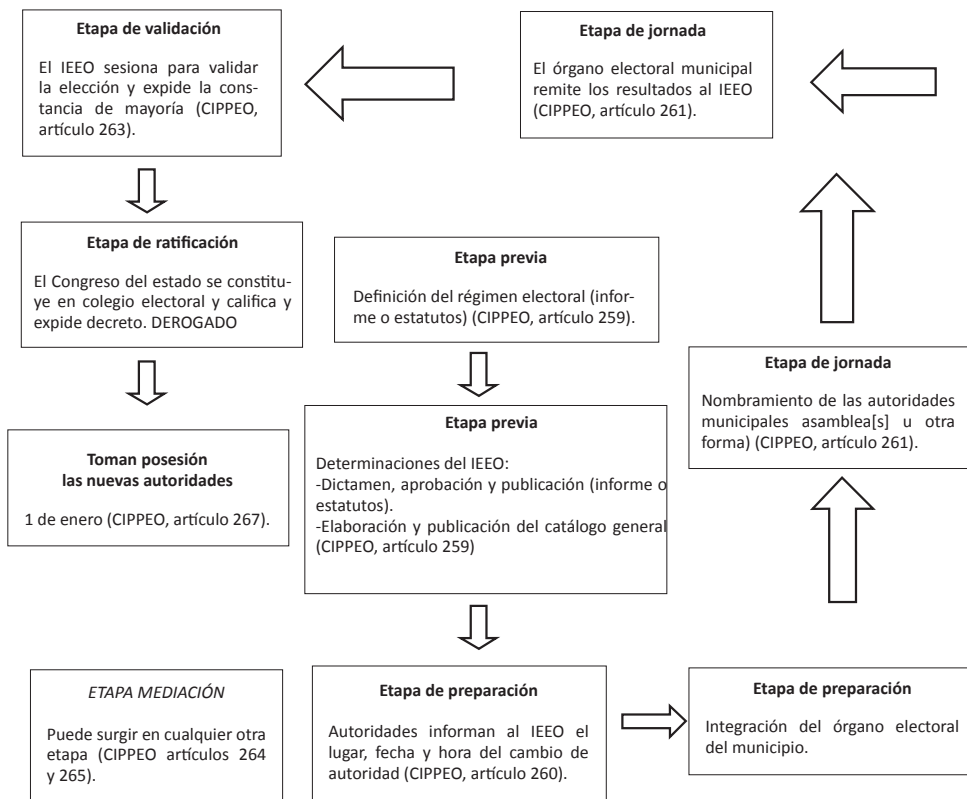
A partir de 1998, de los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca, 418 de ellos eligen a sus autoridades por el régimen de usos y costumbres, en tanto que 152 lo hacen mediante el sistema de partidos políticos.

Una de las características más relevantes del sistema electoral oaxaqueño es la no admisión de un *tertium datum*, es decir, conforme a dicho sistema los municipios sólo pueden regirse por alguno de esos dos sistemas, sin que sea admisible la existencia de un régimen mixto o con rasgos pertenecientes a ambos sistemas. De hecho, el anterior artículo 138 del CIPPEO disponía claramente que los municipios que renuevan sus autoridades mediante derecho consuetudinario carecen de filiación partidista, de tal forma que a los partidos políticos se les prohíbe intervenir en dicho procedimiento comicial bajo cualquier circunstancia, lo cual puede ser incluso sancionado de acuerdo con lo establecido en el actual artículo 262.

## PROCEDIMIENTO

La figura siguiente muestra en términos generales el procedimiento regulado en el CIPPEO para la renovación de los ayuntamientos que se rigen por el sistema de derecho consuetudinario:

Figura 1\*



\* La figura se elaboró a partir de La elección en municipios de usos y costumbres: una propuesta de análisis (2001), pero citando los artículos de la actual legislación aplicable. Importa referir que en la nueva legislación la calificación de las elecciones por parte del Congreso del Estado de Oaxaca ya se eliminó, pero se conserva en la figura como referencia histórica.

Fuentes: La elección en municipios de usos y costumbres: una propuesta de análisis (2001, 16) y CIPPEO (artículos 259-261, 263-265 y 267, 2011).

Como se advierte, el procedimiento electoral en cuestión se encuentra conformado por una serie de actos concatenados y sucesivos en el que un acto sustenta al siguiente, y cuya finalidad es la determinación clara y precisa de los ciudadanos que ocuparán los cargos de elección popular. En este procedimiento se pueden advertir las etapas siguientes: previa, de preparación, de jornada, de validación, de ratificación y de mediación.

### **Etapas previas**

Se encuentra conformada principalmente por cuatro actuaciones: consulta, contestación a la consulta, determinación de la autoridad y publicación del catálogo.

#### ***Consulta***

En el mes de enero del año previo al proceso electoral ordinario, el IEEPCO debe consultar a los municipios normados por el derecho consuetudinario electoral su decisión respecto a la continuidad o el cambio en la normatividad de su régimen electoral, lo que confirma que el criterio principal y la condición suficiente para que un municipio pueda optar por este tipo de régimen comicial es la decisión de los integrantes de la comunidad, en ejercicio de su derecho de autogobierno.

En virtud de dicha consulta, los municipios en cuestión deben informar por escrito sobre las reglas de sus sistemas normativos internos o, en dado caso, presentar los denominados estatutos electorales comunitarios; estos últimos de elaboración potestativa.

Ambos documentos deben contener:

- 1.- La duración en el cargo de las autoridades locales;

- II.- El procedimiento de elección de sus autoridades;
- III.- Los requisitos para la participación ciudadana;
- IV.- Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir;
- V.- Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;
- VI.- Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo interno, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y
- VII.- De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección (SUP-JDC-3185/2012, 20).

Todo lo anterior tiene la finalidad de otorgar certeza y objetividad tanto a la autoridad electoral como a las propias comunidades y a sus integrantes en torno al sistema normativo interno.

#### ***Contestación***

Las autoridades municipales deben presentar los estatutos electorales comunitarios en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la notificación de la solicitud referida. En caso de transcurrir dicho plazo sin recibir respuesta, la autoridad debe requerirlo por única ocasión, para que en el plazo de 30 días presente la respuesta correspondiente.

Anteriormente, la ley no establecía ninguna consecuencia si dicho informe no se presentaba o se entregaba fuera del plazo señalado, por lo que, en principio, debería atenderse cada caso concreto. Sin embargo, en el caso de la falta de presentación y ante la inexistencia de una voluntad manifiesta del municipio en cuestión, la regla general debería considerar la continuidad del régimen que en ese momento lo gobierna, puesto que la autoridad carece

de elementos objetivos para establecer con precisión y certeza la voluntad de los integrantes de la comunidad.

En cambio, en el caso de la presentación extemporánea, la problemática se daría sobre todo en el supuesto de que el municipio pretendiera modificar el régimen que hasta ese momento lo venía rigiendo, porque en ese caso debería atenderse especialmente la circunstancia de si la autoridad ya determinó los municipios que se regirán por uno u otro sistema, pues en ese supuesto, en aras del principio de certeza de la elección y al haber iniciado el proceso electoral ordinario, aceptar la decisión del municipio implicaría la modificación de un elemento sustancial del proceso electoral, por lo que en principio debería rechazarse, aunque, se insiste, dado que la ley no establece una consecuencia específica para tal situación, entonces debería atenderse cada caso concreto.

Actualmente, la ley dispone que la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos elaborará dictámenes en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección comunitaria de aquellos municipios que entregaron su documentación, y los presentará al Consejo General para su aprobación.

Esa misma dirección ejecutiva manifestará los municipios que omitieron la entrega de su documentación y ofrecerá como dictamen el catálogo de elección que rigió la pasada elección en el municipio de que se trate.

#### ***Determinación***

Una vez aprobados los informes sobre las reglas de los sistemas normativos internos por el Consejo General, en los que se precisa la forma de elección municipal, el Consejo ordenará la publicación de cada uno de los sistemas normativos en el periódico oficial y solicitará a la autoridad municipal de que se trate la coadyuvancia para fijar los acuerdos en los lugares de mayor publicidad en sus localidades.

### ***Publicación***

La Dirección Ejecutiva de Sistemas Electorales Internos elaborará el catálogo general de los municipios que hayan decidido elegir a sus autoridades mediante sistemas normativos internos, mínimo seis meses antes del inicio del proceso electoral. Dicho catálogo deberá ser aprobado por el Consejo General en la sesión de inicio del proceso electoral ordinario y ordenará su publicación en el periódico oficial.

### **Etapa de preparación**

En ella se realizan diversas actuaciones, consistentes principalmente en el informe de las autoridades municipales, la expedición de la convocatoria y la integración del órgano electoral municipal.

### ***Informe***

Las autoridades municipales competentes, encargadas de la renovación de los ayuntamientos, deben informar por escrito al IEEPCO la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento. Este informe debe presentarse por lo menos 90 días antes de la celebración de dicho acto.

### ***Convocatoria***

Por regla general, el procedimiento electoral consuetudinario inicia con la convocatoria que la autoridad tradicional competente emite a efecto de dar a conocer a los integrantes de la comunidad, y los datos exactos del lugar y tiempo en que se realizará el acto de renovación de autoridades.

La ley no establece las consecuencias por la falta de presentación del informe o por omitir la expedición de la convocatoria, salvo el requerimiento que debe realizar la autoridad, por lo que deberá sujetarse a cada caso concreto, con la precisión de que el incum-



plimiento de estos actos, en situaciones graves y determinantes, podría dar lugar a que el IEEO determine la invalidez de la elección.

Posiblemente, para evitar esta situación, la propia ley dispone que en caso de no emitirse la convocatoria respectiva, el IEEO acordará lo procedente, como podría ser un nuevo requerimiento a la autoridad indígena competente para que presente el informe correspondiente y emita la convocatoria respectiva, o bien, inicie el procedimiento de mediación, entre otros.

#### *Integración del órgano electoral municipal*

En este aspecto, el anterior artículo 136 del CIPPEO disponía de forma muy genérica que la asamblea general comunitaria del municipio decidiría libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición, previo acuerdo o por consenso de sus integrantes.

En este caso, la normativa en cuestión remite expresamente a los usos y costumbres de la comunidad para regular la integración del órgano electoral municipal, de tal forma que la ley sólo establece hipótesis enunciativas. Por tanto, la ley debe entenderse como un marco muy general que en forma alguna pretende agotar las posibilidades normativas y, muchos menos, busca imponer determinadas modalidades o formas a las elecciones en este régimen.

Por ello, la asamblea general comunitaria o su equivalente, dependiendo del municipio, puede nombrar directamente a los miembros de la comunidad que integrarán a la autoridad municipal, designar a un órgano encargado de realizar el nombramiento o decidir que para la elección se realicen consultas previas, entre otras cuestiones.

De hecho, la ley incluso autorizaba que la autoridad municipal pudiera ser nombrada aun entre los propios miembros del órgano electoral designado para tal efecto. En consecuencia, en este aspecto

debe acudir a la normatividad consuetudinaria para establecer lo conducente.

### **Etapas de jornada**

Obviamente, esta etapa se encuentra por completo normada por los usos y costumbres aplicables en cada comunidad indígena, por lo que la legislación simplemente se limita a remitir al derecho consuetudinario correspondiente, al establecer que en la jornada electoral se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y los procedimientos generales para el desarrollo de la elección.

De hecho, la ley sólo establece que deben observarse las disposiciones, procedimientos y mecanismos definidos en sus sistemas normativos internos para el desarrollo de la elección, así como respetarse las fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de los electores tradicionales para el procedimiento de elección de las autoridades locales.

Esta disposición se debe entender en el contexto relativo a los informes que deben presentar las comunidades durante las etapas previa y de preparación, en las cuales manifiestan el contenido básico de sus sistemas normativos, así como la fecha, hora y lugar para celebrar la renovación de concejales, esto es, para la realización de la jornada electoral. Esta información goza de la presunción *iuris tantum* de que coincide con las prácticas indígenas.

La inobservancia de los datos contenidos en dicho informe, o la conculcación de las condiciones de modo, tiempo y lugar en los que tradicionalmente se celebra el acto de renovación, pueden dar lugar a la invalidez de la elección.

Finalmente, el CIPPEO dispone que con independencia de los actos que se realicen, al finalizar la elección se debe elaborar una acta en la cual se consignará el resultado de la elección, esto es, se

estipulará el nombre de las personas que resultaron electas para ocupar el cargo de concejales, conforme a la normatividad consuetudinaria aplicable.

Dicha acta debe estar firmada por la autoridad municipal en funciones, por los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección y también por aquellas personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y por quienes se considere pertinente.

### **Etapas de validación**

Inicia con la llegada de los resultados de la elección al IEPCO. El artículo 261 del CIPPEO determina que los órganos y las personas que presidieron el procedimiento de elección harán llegar al instituto el resultado de los comicios a más tardar a los cinco días de celebrados.

Por su parte, el artículo 263 del código dispone que remitida el acta de resultados, el Consejo General del IEPCO debe celebrar sesión con objeto de calificar la elección y, en su caso, declarar su validez y expedir las constancias de mayoría a los concejales electos.

Para calificar la elección la autoridad electoral local debe tomar en consideración los tres aspectos siguientes:

1. El apego a las normas establecidas por la comunidad o a los acuerdos previos a la elección.
2. Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos.
3. La debida integración del expediente.

Como se advierte, en esta etapa la autoridad administrativa electoral local analiza si el proceso comicial correspondiente se realizó conforme a la normatividad aplicable, para lo cual debe examinar tres puntos fundamentales: que la elección se haya apegado a los

usos y costumbres establecidos por la comunidad; que se hayan respetado los acuerdos previos adoptados válidamente por los órganos o las autoridades municipales y tradicionales correspondientes, y que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos.

La debida integración del expediente se estima un requisito meramente formal que auxilia a la autoridad para emitir la determinación correspondiente, pues en la medida que se trate de un expediente integrado de manera completa, congruente y coherente, se facilita el análisis que realiza la autoridad.

Al tratarse de una cuestión formal, se estima que la circunstancia de que el expediente no se encuentre debidamente integrado no puede dar como resultado la declaración de invalidez de la elección, puesto que en ese supuesto la autoridad, a fin de respetar la voluntad de los integrantes de la autoridad, de contribuir al ejercicio efectivo de la función pública y en observancia del principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, tendría la obligación de solicitar o requerir a las autoridades competentes de la comunidad los elementos que estime indispensables para integrar apropiadamente el expediente y, una vez realizado, actuar en consecuencia, dictando la determinación que en derecho corresponda.

En el supuesto de que la autoridad considere que se cumplen los tres requisitos materiales referidos, debe declarar la validez de la elección y, en consecuencia, emitir la constancia de mayoría a los concejales electos.

Si la autoridad puede declarar la validez de la elección, entonces con mayor razón puede determinar su invalidez cuando advierta el incumplimiento grave y determinante de alguno de los requisitos materiales, ya que debe considerarse que tal calificación en forma alguna constituye un acto de mero trámite y sin contenido, sino que en virtud del mismo, una autoridad de carácter autónomo e independiente realiza su función de vigilar que los procesos electo-

rales se desarrollen de acuerdo con los principios constitucionales, legales y del derecho consuetudinario aplicables.

La validación de las elecciones por un órgano independiente y ajeno a las autoridades constituye un elemento fundamental e indispensable del sistema electoral mexicano en su conjunto, de tal forma que su exigencia se encuentra establecida en la propia Constitución federal, en sus artículos 41 (para el ámbito federal), 116 (para el estatal) y 122 (para el Distrito Federal), por lo que también es aplicable a las elecciones que se realizan con el régimen de usos y costumbres, pues la vigilancia del procedimiento comicial por parte de un órgano con las características señaladas constituye una garantía de carácter formal y material para salvaguardar que dichos procedimientos puedan ser considerados como democráticos. De ahí la importancia de dicha etapa.

### **Etapa de ratificación**

Anteriormente, una vez validada la elección, el IEEO remitía el expediente al Congreso del Estado de Oaxaca, para que dicho órgano, erigido en colegio electoral, emitiera el decreto respectivo con el cual se ratificaba la validez de la elección y se confirmaba la expedición de las constancias de mayoría.

La intervención del Congreso en los procedimientos comiciales realizados en el régimen de derecho consuetudinario fue muy criticada básicamente por dos razones.

#### *Continuación de la calificación política*

La existencia de esta etapa implicaba que la calificación de las elecciones efectuadas por usos y costumbres era realizada por un órgano eminentemente político, de tal modo que se encontraba sujeta a criterios de claro carácter político y no estrictamente jurídico, como ha sido la tendencia general del sistema electoral mexicano en los últimos tiempos.

Además, este sistema implicaba evidentemente una política paternalista hacia los pueblos indígenas, puesto que la calificación de las elecciones en los municipios que se regían por el sistema de partidos políticos la realizaba el IEEPCO sin intervención del colegio electoral.

#### *Conculcación al autogobierno*

La otra crítica señalaba que la calificación de estas elecciones por parte del Congreso del estado implicaba una intervención y conculcación indebida al ejercicio del autogobierno de las comunidades indígenas, pues los resultados de la elección se sujetaban a la determinación de un órgano ajeno y externo a dichas comunidades, cuya decisión no se sometía a criterios estrictamente jurídicos, sino ante todo a cuestiones eminentemente políticas, con lo cual se dejaba en sus manos la determinación de quién debía gobernar el municipio.

Además, dada la integración del órgano legislativo estatal, la calificación de las elecciones en los municipios indígenas se realizaba desde una lógica partidaria, puesto que la falta de ratificación traía como consecuencia que el Congreso del estado designara a la autoridad municipal, con el evidente menoscabo del autogobierno indígena.

En este aspecto, también se observa una política paternalista, pues en los casos en los que se declaraba la nulidad de las elecciones en los municipios regidos por el sistema de partidos, el Congreso debía convocar a elecciones extraordinarias mediante decreto emitido dentro de los 90 días de la declaración de nulidad correspondiente.

Un ejemplo reciente de la situación mencionada lo constituye el municipio de Tanetze de Zaragoza, donde a finales de 2002, la legislatura del estado de Oaxaca decretó la "desaparición de poderes" en el municipio, en el distrito de Villa Alta, por lo que se designó un administrador municipal.

El 21 de diciembre de 2006, la LIX Legislatura del Estado de Oaxaca emitió el decreto 365, por el cual ratificó el acuerdo del Consejo General del IEEPCO mediante el cual se declaró la imposibilidad de que en el municipio en cuestión se llevara a cabo el procedimiento de renovación de concejales con base en el informe rendido por el administrador municipal en funciones, por lo que en términos del artículo 34, segundo párrafo, de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca (LMEO), por ponerse en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones se autorizaba al titular del Poder Ejecutivo a nombrar a un nuevo representante que se hiciera cargo del gobierno municipal, hasta que existieran las condiciones para nombrar a un consejo municipal, en términos de los artículos 59, fracción XIII, y 79, fracción XV, de la CPEO.

Esta situación continuó hasta que diversos integrantes de la comunidad indígena en cuestión promovieron el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) identificado con el expediente SUP-JDC-11/2007, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el 6 de junio de 2007, en virtud del cual se determinó revocar el decreto referido y se ordenó al Consejo General del IEEQ que dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, las consultas requeridas y las resoluciones correspondientes se considerara la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Tanetze de Zaragoza.

La determinación emitida se sustentó en la circunstancia de que el acto impugnado se encontraba indebidamente fundado y motivado, pues la legislatura estatal omitía establecer las razones concretas sobre por qué consideraba que la realización de elecciones por derecho consuetudinario en el municipio ponían en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones, y menos aún determinaba con base en qué se acreditaron esos supuestos en Tanetze de Zaragoza.

Lo anterior tuvo lugar en virtud de que tanto el Congreso como el Consejo General del IEEPCO adoptaron dogmáticamente el informe elaborado por el administrador municipal, de cuyo análisis se concluía que tomaba como base una apreciación subjetiva de dicho funcionario, al no encontrarse sustentada por medio de convicción real alguno.

Todas estas críticas a la legislación oaxaqueña en la materia desaparecieron con la última reforma electoral en el estado, en la que se determinó prescindir de la etapa de ratificación por el Congreso, con lo cual se eliminó el último resquicio del sistema de heterocalificación política de las elecciones en dicha entidad federativa.

### **Etapa de mediación**

Con las reformas recientes se introdujo esta situación, derivada de la experiencia de diversos conflictos acontecidos en la celebración de las elecciones por usos y costumbres. Los artículos 264 y 265 del CIPPEO regulan dicha etapa.

Al reconocer que los conflictos electorales de los municipios que eligen a sus autoridades mediante sistemas normativos internos debían ser arreglados por los propios integrantes de la comunidad, el código dispone que en caso de presentarse controversias, primero deben agotarse los mecanismos internos de resolución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.

En caso de no alcanzarse un acuerdo, o bien, por convenio de la mayoría de la comunidad, entonces se podrá acudir al Consejo General del IEEPCO que deberá emitir la resolución correspondiente, buscando en todo momento la conciliación entre las partes. Los conflictos su pueden presentar por las reglas del sistema normativo interno o respecto de la renovación e integración de los órganos de gobierno locales.



El código dispone que en caso de conflictos electorales y antes de validarse la elección, además de buscar la conciliación y el consenso dentro de la comunidad, la autoridad puede solicitar la opinión de instituciones públicas calificadas para emitir criterios en sistemas normativos internos. Con base en dicha opinión y en los resultados de la conciliación, se podrán dictar las determinaciones siguientes:

- I. Si en el proceso electoral se presentaron irregularidades que violentaran las reglas de sus sistemas normativos internos o los principios constitucionales, se determinará invalidar la elección y reponer el proceso electoral a partir de la etapa vulnerada, siempre que existan las condiciones que lo permitan.
- II. Se establecerá un proceso de mediación, que se realizará bajo los criterios o lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General;
- III.- Cuando las diferencias sean respecto a las reglas, instituciones y procedimientos de su sistema normativo interno, se emitirá una recomendación para que los diversos sectores de la comunidad realicen la revisión de sus reglas, a efectos de adecuarlas a las nuevas condiciones sociales, para así garantizar que las nuevas disposiciones normativas se apliquen en las elecciones subsecuentes; y
- IV.- En caso de que persista el disenso respecto a las normas internas entre los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo General resolverá lo conducente con base en el sistema normativo interno, las disposiciones legales, constitucionales, así como los Instrumentos Jurídicos Internacionales relativos a los Pueblos Indígenas (IEEPCO 2011h).

Importa referir que tanto estas determinaciones como la validación de la elección pueden ser recurridas mediante un proceso

adversarial seguido ante la autoridad jurisdiccional, tanto local como federal.

### **Requisitos**

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los usos y costumbres, la legislación oaxaqueña es bastante laxa en ese sentido; prácticamente puede considerarse que sólo impone los siguientes puntos: requisito material, requisitos formales y personales.

#### ***Requisito material***

En principio, todas las prácticas tradicionales utilizadas por las comunidades para la elección de sus autoridades son válidas, con excepción de aquellas que sean contrarias a los derechos humanos, o bien, sean antidemocráticas.

El artículo 255 del CIPPEO reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siempre que se salvaguarde la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

#### ***Requisitos formales***

La ley determina que en ningún caso los miembros del ayuntamiento podrán desempeñar su cargo por un plazo que exceda los tres años.

Asimismo, el artículo 267 del CIPPEO dispone que los concejales electos de acuerdo con las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección, con excepción de aque-

llos cuya duración sea menor a tres años, pues en esos casos tomarán posesión del cargo respetando sus usos y prácticas democráticas.

Conforme al catálogo correspondiente, la duración en el cargo de los concejales municipales es el siguiente:

**Cuadro 1**

Duración en el cargo	Número de municipios
Un año	58
Un año y medio	29
Dos años	1
Tres años	330
Total	418

Fuente: Elaboración propia con información del IEEPCO (2011a; 2011b; 2011c; 2011d).

#### ***Requisitos personales***

En cuanto a los miembros de la comunidad en los que pueden recaer los nombramientos de concejales para la integración del ayuntamiento, el artículo 258 del CIPPEO exige determinados requisitos de elegibilidad, de carácter positivo y negativo, para que puedan ocupar el cargo correspondiente. Por medio de dichos requisitos se busca que la elección de los concejales recaiga en personas que, por un lado, se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos, cuenten con la capacidad para desempeñar el cargo y conozcan el lugar y sus problemáticas; por otro, que no ocupen una posición en virtud de la cual exista la presunción de una ventaja ilícita o una indebida influencia sobre el cuerpo electoral.

En lo relativo a los requisitos positivos se exige:

1. Ciudadanía.
2. Modo honesto de vivir.
3. Pleno ejercicio de sus derechos políticos.
4. Estar en ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad, requisito que resulta de

suma trascendencia al considerar que en la mayor parte de los municipios de Oaxaca el régimen electoral de derecho consuetudinario se basa en el sistema de cargos en la comunidad.

5. Saber leer y escribir.
6. Estar avecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección.

En lo atinente a los requisitos negativos se determina que los concejales no deben:

1. Pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatal o municipal, a menos que se separen del servicio activo 70 días antes de la fecha de la elección.
2. Ser servidores públicos municipales, del estado o de la Federación, a menos que se separen del cargo 70 días antes de la fecha de la elección.
3. Pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
4. Haber sido sentenciado por delitos intencionales.

Como se advierte, a pesar de tratarse de un sistema electoral por usos y costumbres, la legislación establece diversos requisitos que limitan el ámbito de decisión de la comunidad, los cuales, *a priori*, parecen ser racionales y proporcionados, ya que atienden a situaciones materiales, formales y personales que tienen por objetivo salvaguardar determinados principios y derechos que sirven de sustento al Estado constitucional y democrático de derecho, y sin que se advierta, en principio, que se trate de restricciones excesivas al ámbito de las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas.

## DERECHOS RECONOCIDOS

Después de la enunciación de los sujetos colectivos de derecho, el artículo 16 de la CPEO le reconoce a los grupos indígenas una serie de derechos relativos a sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y, en general, todos los elementos que configuren su identidad.

Este apartado, dado el tema del presente trabajo, se limitará al análisis somero de los derechos de las comunidades indígenas que se encuentran directamente relacionados con la elección de sus autoridades mediante sus propias prácticas y costumbres.

### **Derecho a la libre autodeterminación**

El elemento fundamental que informa y configura los derechos indígenas se encuentra en el derecho a la autodeterminación o a la libre determinación.

Tal derecho se encuentra establecido en el artículo 2, quinto párrafo, de la CPEUM, y en el 16 de la CPEO, por lo que constituye la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica dentro de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto, deben ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

Asimismo, la normatividad internacional firmada y ratificada por el Estado mexicano, en específico los artículos 1, apartado 1,

de los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP 1966),<sup>1</sup> así como Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC 1966),<sup>2</sup> han establecido que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”, disposición que se reitera en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DRIPS 2007).<sup>3</sup>

En ese sentido, el derecho fundamental que articula y engloba los distintos conceptos, derechos y nociones que conforman la materia indígena es precisamente el relacionado con la libre determinación.

[...] la libre determinación o autodeterminación constituye la piedra angular de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, y refleja desde la perspectiva sociológica la presencia de culturas diferentes en nuestra sociedad[...] “el derecho a la libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la tierra”, esto es, las amplias facultades de elección que tiene el pueblo para determinarse a sí mismo.

Este derecho se considera como un principio jurídico y una cualidad política de los entes colectivos, ya que los pueblos o comunidades indígenas tienen la capacidad de organización y autosuficiencia (Rodríguez 2011, 403-4).

<sup>1</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de mayo de 1981.

<sup>2</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el DOF el 12 de mayo de 1981.

<sup>3</sup> Aprobada mediante resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 13 de septiembre de 2007.

El derecho a la libre autodeterminación constituye un mecanismo indispensable para la preservación de las culturas indígenas, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que, como el mexicano, se declara e identifica a sí mismo —y frente a la comunidad internacional— como una nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en tales culturas.

Lo anterior, porque la identidad étnica de tales pueblos no sólo es cuestión de la lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas, de tal manera que la falta de reconocimiento y efectiva aplicación de ese derecho sólo contribuye al fortalecimiento de procesos de aculturación, transculturación y asimilación.

Por ello, la existencia y defensa de las instituciones propias de estos pueblos y de sus formas de autogobierno y autorganización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es, en gran medida, lo que distingue a dichos pueblos de otros sectores de la población nacional.

Como señala Ruipérez, el derecho a la libre determinación puede asumir diversas formas, mismas que es posible agrupar en externas o internas a los pueblos que hacen uso de ella. En su vertiente externa se expresan cuando el pueblo se separa del Estado al que pertenece para convertirse, él mismo, en Estado, unirse a otro ya existente, o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; mientras que en la versión interna, el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado que lo reconoce como pueblo, lo que implica aceptar un determinado estatus jurídico, conformado por una serie de derechos y obligaciones (Ruipe rez 1995, 49-76).

La primera versión de la libre determinación da lugar a la soberanía; la segunda, a la autonomía.

Desde esa perspectiva, el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que derivan en dos ejes fundamentales en materia de derechos indígenas:

- a) Autoadscripción. Es el derecho fundamental a que las personas o las comunidades se autoadscriban como miembros de pueblos indígenas, lo cual entraña consecuencias jurídicas sumamente importantes para el efectivo acceso a la justicia (CPEUM, artículo 2, tercer párrafo y apartado A, fracción VIII; CPEO, artículo 16).
- b) Autonomía. Se configura en distintas manifestaciones concretas, como el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, sus instituciones y autoridades propias, así como el correspondiente ejercicio de la jurisdicción por parte de sus autoridades (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracciones II y III; CPEO, artículos 16 y 25).

### **Derecho a la autonomía**

El segundo eje fundamental que se deriva de la libre determinación de los pueblos indígenas consiste en el derecho a la autonomía.

Al respecto, Obieta Chalbaud (1993, 63-101) estima que el derecho a la libre determinación comprende cinco elementos: autoafirmación, autodefinición, autoadscripción, autodelimitación y autodisposición. El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos —indígenas en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existentes; mientras el de autodefinición les permite determinar por sí mismos quiénes son las personas que lo constituyen; en tanto que la autoadscripción posibilita que los sujetos en lo particular se identifiquen como miembros de dichos pueblos; el de autolimitación les permite determinar por sí mismos los límites de su territorio, y el de autodisposición consiste en la posibilidad de organizarse



de la manera que más les convenga en el ámbito político, social, económico y cultural. Los cinco elementos pueden reducirse a dos: la autoadscripción, en la cual se incluye la autoafirmación, autodefinición y autoadscripción en sentido estricto, y la autonomía, en la cual se incluyen los dos elementos restantes (Obieta 1993, 63-101).

En el Estado mexicano, de acuerdo con lo establecido en el pacto federal y la Constitución oaxaqueña, la autonomía es la forma en que los pueblos y las comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que en el artículo 2 constitucional se dispone, en primer lugar, que la nación mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

El uso del término pueblos no significa de ninguna manera autodeterminación política, ni separación del Estado Nacional. [...] Los pueblos indígenas están asentados en comunidades que a su vez lo están en uno o varios municipios de una o varias entidades federativas. Por lo tanto la garantía constitucional de autonomía cuya titularidad correspondería a los pueblos indígenas se ejercería a partir del espacio comunitario, que sería su unidad primaria de representación. [...] la demanda de autonomía y autogobierno son condiciones básicas. La autonomía y el autogobierno no son otra cosa que la capacidad de decidir los asuntos fundamentales de acuerdo con su cultura y bajo unas reglas pactadas con el Estado [...] [...] La lucha de los pueblos ha sido para que se les reconozca la autonomía como garantía constitucional para los pueblos indígenas, con el fin de dotarlos de derechos específicos en torno a los aspectos sustantivos que constituyen su razón de ser como pueblos, por ejemplo, formas propias de or-

ganización social y política, promoción y desarrollo de sus culturas, sistemas normativos, definición de estrategias para su desarrollo, acceso al uso y disfrute de recursos (Vásquez Urdiales 2001, 328-9).

El derecho a la autonomía articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas del mismo.

- a) Autodisposición organizacional. Los pueblos y comunidades indígenas gozan de autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción I; OIT 1989, artículos 7 y 8, apartado 2; DRIPS 2007, artículos 5 y 20).
- b) Autodisposición normativa. Dichos pueblos también tienen autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución y respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción II; OIT 1989, artículo 8, apartado 2; DRIPS 2007, artículo 5).
- c) Autodisposición política. Los pueblos y comunidades deben tener autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y en el entendido de que debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción III; OIT 1989, artículos 5, apartado b, y 8; DRIPS 2007, artículos 4, 5, 20 y 33).

- d) Acceso efectivo a la justicia estatal. A los integrantes, comunidades y pueblos indígenas se les debe garantizar de manera efectiva el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, por lo que debe asegurarse en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, individual o colectivamente, que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción VIII; OIT 1989, artículos 2, 5 y 8, apartados 1 y 3; DRIPS, artículo 1).

Así, por autonomía se entiende la facultad que tienen los pueblos indígenas de contar con una identidad, un gobierno propio y regirse según sus propias leyes. El reconocimiento de la autonomía es una cuestión fundamental de respeto a la diversidad, con miras a construir estados verdaderamente plurales y democráticos.

En el ejercicio de estos derechos específicos, las autoridades y particulares deben observar básicamente tres principios introducidos en el sistema jurídico mexicano en la última reforma constitucional en materia indígena.

#### ***Principio de multiculturalismo***

El reconocimiento del carácter pluricultural de la nación mexicana trae consigo la consiguiente afirmación del derecho a la identidad cultural, individual y colectiva, con lo cual se supera la idea del Estado-nación monocultural y monolingüe.

Desde esa perspectiva, es claro que cualquier política de asimilación, homogenización o de cualquier otra clase que implique el desconocimiento de esta realidad no puede tener cabida, y en forma alguna sirve de base para justificar políticas públicas o para solucionar conflictos en dicha materia, que implique utilizar ese tipo de mecanismos de aculturación.

Por ello, el Estado no solamente debe evitar, sino también proteger a los pueblos indígenas de cualquier acción que los fuerce a asimilarse, y mucho menos debe apoyar teorías o ejecutar prácticas que discriminen, destruyan a una cultura o posibiliten el etnocidio.

*Principio de pluralismo en los mecanismos para determinar la representatividad política*

El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades y a regirse por sus propias formas de gobierno trae consigo el reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano.

Lo anterior implica superar, por un lado, el monopolio en la postulación de cargos y en el acceso de los ciudadanos a la representación popular por parte de los partidos políticos en el ámbito de las entidades federativas; por el otro, la idea de que sólo los funcionarios públicos representan y pueden formar la voluntad popular.

De esta manera se reconoce que los pueblos indígenas son los encargados del control de sus instituciones políticas, culturales y sociales, y de su desarrollo económico, con lo cual se supera el tratamiento tutelar de dichos pueblos, como objeto de políticas dictadas por terceros.

Por ello, en la elección de este tipo de autoridades se considera que los pueblos y las comunidades indígenas pueden y deben tener la posibilidad de determinar y decidir en todo momento y circunstancia el sistema que desean utilizar para la elección de sus autoridades, y dicha elección puede ser modificada de tal forma que la circunstancia de que hayan utilizado un sistema de partidos no impide que decidan cambiarlo por otro en el cual el proceso comicial se desarrolle conforme a su derecho consuetudinario y sus prácticas tradicionales, en cuyo caso, no tienen que seguir de manera escrupulosa los principios rectores y organizacionales

de toda elección contemplados en la Constitución, al tratarse de un caso de excepción considerado por la misma ley fundamental.

Por supuesto, ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado constitucional democrático de derecho, y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo, en los términos expuestos.

Importa referir que este principio ha sido reconocido y aplicado internacionalmente en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2005, párrafo 215) estimó:

No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas.

Para la Corte “[...] es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos *de forma efectiva*,<sup>§</sup> respetando el principio de igualdad y no discriminación”, sin que pueda permitirse que en “su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación” (Corte IDH 2005, párrafo 204).

En consecuencia, la Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidan o pudieran hacerlo en sus derechos y en su desarrollo, de forma tal que consigan integrarse a las instituciones y órganos estatales, y participen de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

***Principio de pluralismo jurídico***

Se reconoce que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos, siempre que respeten los derechos humanos, con lo cual se quiebra el paradigma del monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo de las autoridades estatales. De esta manera, se declara formalmente que el derecho indígena es parte constituyente del orden jurídico del

---

§ Énfasis añadido.

Estado mexicano y, en cuanto tal, debe ser respetado y obedecido por los ciudadanos y autoridades en los correspondientes ámbitos de aplicación. De ahí que las poblaciones indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas normativos y de aplicarlos en los asuntos internos en las comunidades.

En paralelo, lo anterior trae como consecuencia que en el acceso a la jurisdicción estatal, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses deben conducirse de manera tal que provean al derecho de los indígenas de plena representación, con dignidad e igualdad frente a la ley, lo que incluye la aplicación del derecho y la costumbre indígena y, por lo menos, la asistencia de peritos traductores de la lengua nativa correspondiente.

Ahora bien, como se advierte, uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales, consiste en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Tal manifestación concreta de autonomía se denomina comúnmente como derecho al autogobierno o de autodisposición en materia política.

### **Derecho al autogobierno**

En torno a este derecho, es necesario abordar cinco cuestiones:

1. Concepción.
2. Finalidad.
3. Importancia.
4. Contenido.
5. Consecuencias.

El derecho de autogobierno, autodisposición política o autonomía en el ámbito político de las comunidades indígenas

[...] consiste en elegir de acuerdo con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes de las comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas de gobierno. Estos elementos vienen a caracterizar el sistema electoral indígena, integrados por dos modelos de regulación: el integracionista y el originario y autóctono. El primero con una clara intervención del Estado mexicano a través de la jurisdicción electoral, el segundo, con base en los usos y costumbres de los indígenas (Rodríguez 2011, 413).

#### ***Concepción***

Se concibe el derecho al autogobierno como la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los mismos miembros.

El derecho al autogobierno involucra dos manifestaciones concretas de autonomía: la autodisposición política y la organizacional en materia política. La primera permite que las comunidades y pueblos elijan a sus autoridades, en tanto que la segunda posibilita que dichas autoridades e integrantes de los pueblos y comunidades desarrollen su vida política dentro de esquemas propios de gobierno interno, sin necesidad de utilizar los modelos ordinarios, pero considerando siempre como límite el respeto a los derechos humanos. La integración de ambas manifestaciones concretas de autonomía conforman el núcleo esencial del autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

#### ***Finalidad***

Es el derecho a elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, siguiendo para ello sus



normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como una manifestación específica de su libertad y forma de vida, y es uno de los elementos centrales en los derechos de sus individuos, comunidades y pueblos.

Lo anterior está de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones III y VIII del apartado A, del artículo 2 constitucional; con los artículos 2, apartado 2, inciso b, con el 4, apartado 1, el 5, inciso b, y el 8 del Convenio 169 de la OIT; así como con los artículos 4, 5 y 20 de la DRIPS.

### *Importancia*

El derecho al autogobierno constituye un elemento fundamental para fortalecer la capacidad y participación política de los pueblos y las comunidades indígenas; para asumir la titularidad de sus derechos, ejercerlos en un marco de respeto a los derechos humanos y exigir su cumplimiento.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales tiene especial importancia para su pleno progreso y protección, tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo. Tal situación se encuentra reconocida por el relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH) en su séptimo informe, *Por un desarrollo basado en los derechos humanos*, de 2007, en el cual se determina:

### 5. Conclusiones.

Aunque han sido muchos los esfuerzos y los recursos que se han dedicado durante los últimos cincuenta años para superar la pobreza y marginación que caracterizan la existencia de la

mayoría de pueblos indígenas, ellos siguen mostrando por lo general en todas partes los niveles de desarrollo económico, social y humano más bajos. Una clave para entender el impacto limitado que han tenido las políticas de desarrollo radica en que estas no han atacado las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas, causas que están directamente vinculadas a la falta de reconocimiento, protección, garantías de cumplimiento de sus derechos humanos, individuales y colectivos.

Un enfoque de derechos humanos permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de estos derechos como el objetivo principal del desarrollo. Tal y como se ha documentado en numerosas buenas prácticas en distintas partes del mundo, un desarrollo endógeno y sostenido es posible cuando se basa en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y aspira a su cumplimiento.

Los procesos de desarrollo basado en derechos, implican transformaciones en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y el Estado, que incluyen la creación de espacios de participación, gobernanza y cogestión con los pueblos indígenas, y de autogestión y autogobierno indígena. En este sentido, el desarrollo basado en los derechos humanos no es algo que solamente tenga que ver con los pueblos indígenas: tiene que involucrar a la sociedad entera y constituye un desafío a las estrategias de desarrollo promovidas por la economía globalizada.

Las experiencias existentes de mejores prácticas del desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas son procesos sociales y políticos protagonizados por comunidades y organizaciones indígenas en ejercicio y defensa de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de procesos

de empoderamiento que implica que los pueblos indígenas asumen la titularidad de sus derechos, y el fortalecimiento de la organización y capacidades de estos pueblos para exigir el cumplimiento y ejercicio de los derechos, así como de su participación política (Stavenhagen 2007).

Desde esa perspectiva, el derecho de autogobernarse constituye un pilar fundamental para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y orienten su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva.

#### **Contenido**

El derecho al autogobierno comprende cuatro contenidos fundamentales.

**Elección de autoridades propias.** Las comunidades y los pueblos indígenas gozan de autonomía para elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus usos y costumbres.

El reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes. Tal derecho abarca los mecanismos propios de la elección, el cambio y la legitimación de sus autoridades.

**Gobierno interno.** En ejercicio de su autonomía, dichos pueblos pueden ejercer sus formas propias de gobierno en lo relativo a sus asuntos internos y locales, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a fin de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales. Tal derecho se encuentra íntimamente relacionado con el relativo a la elección de autoridades e implica la potestad de gobernarse con sus propias instituciones

políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a estos pueblos y comunidades en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

Estos dos derechos constituyen la expresión más importante del principio de pluralidad en los mecanismos para la determinación de la representatividad política, pues implican que la aplicación del derecho indígena no se limita únicamente a la elección de las personas que fungirán como autoridades directas de la comunidad, sino también que el ejercicio de tal autoridad se realiza con base en las normas jurídicas propias que resulten aplicables, sin necesidad de que tales normas consuetudinarias se adapten o adecuen a los sistemas electorales o de gobierno ordinarios del Estado, pues son concebidos como regímenes especiales que se traducen en una cosmovisión alternativa a la del resto de la sociedad y que, dada la composición pluricultural de la nación mexicana, deben ser respetados y protegidos.

En esa medida, ambos derechos guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus formas de gobierno interno, se realizan en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual constituye parte del orden jurídico del Estado mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho deben ser respetadas por todos los ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

Si los dos primeros aspectos del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas se predicen en lo relativo a sus asuntos internos y locales, los otros dos aspectos se concretan en las formas con que se relacionan tanto los integrantes como los pueblos indígenas respecto de la vida política del Estado.

**Participación política en la vida estatal.** Consiste en el derecho individual o colectivo de participar plenamente en la vida política del Estado, participación que queda a su entero arbitrio.

La circunstancia de que los indígenas tengan derecho a mantener, promover y desarrollar sus estructuras e instituciones políticas en forma alguna puede servir de pretexto para restringir o menoscabar su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y del gobierno de su país que atañen a todos los ciudadanos del Estado. Esta cuestión concuerda con los principios de interpretación en materia de derechos humanos, establecidos en los artículos 5 del PIDCP (1966) y del PIDESC (1966) correspondientes. En ese sentido, las comunidades y pueblos indígenas, así como sus integrantes, tienen el derecho a participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones en todos los ámbitos.

**Derecho a la consulta.** Es la participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que sean tomadas por las instituciones estatales; serían las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar sus intereses.

Precisamente en este punto, el cual se tratará más ampliamente a continuación, la reforma del artículo 1 de la CPEUM, publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, despliega una de las consecuencias más trascendentales: la extensión del catálogo de los derechos humanos, el cual deja de restringirse a la Constitución en primer plano y a los tratados internacionales en dicha materia en un segundo nivel, para determinar la incorporación de este tipo de disposiciones normativas a la Carta Magna y elevarlas a rango constitucional.

En otras palabras, con la reforma en cuestión, en el Estado mexicano ya no existen derechos humanos de primer y segundo orden, sino que toda esta clase de derechos comparte la misma jerarquía dentro del orden jurídico nacional, con lo cual el sistema jurídico se aparta de las anacrónicas teorías relacionales entre los derechos humanos, como aquella que proclama que los derechos contenidos

en los tratados internacionales serán aplicables cuando otorguen una protección más amplia que la contenida en la ley fundamental.

Con la reforma se exige que el operador jurídico trate en el mismo plano de igualdad todos los derechos humanos, de tal forma que realice una interpretación armónica que busque la mejor manera de optimizarlos y que en su aplicación prevalezca el principio *pro personae*.

### **Consecuencias**

Es la caracterización de la manifestación concreta de autonomía de las comunidades y pueblos indígenas relativa al derecho al autogobierno, que como un derecho humano implica tres importantes consecuencias:

- a) Rango constitucional. En tanto derecho humano contenido en la Constitución y en los tratados internacionales, el autogobierno tiene las características propias de la Carta Magna, que se traducen básicamente en su superioridad jerárquica sobre el resto de los ordenamientos; su rigidez, que lo protege de los caprichos y vaivenes políticos del legislador ordinario, y su carácter fundamental en tanto derecho que debe informar y dotar de contenido, en forma explícita o implícita, a todo el sistema jurídico.
- b) Indisponibilidad. La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como un derecho humano, significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del artículo 2, apartado A, fracción VIII de la CPEUM y del diverso numeral 12 del Convenio 169 de la OIT.

- c) Normas de interpretación y aplicación. Su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo, y aplicarlas de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

### **Derecho a la consulta**

En lo relativo a este derecho es posible analizarlo en cuatro temas:

1. Concepción.
2. Existencia normativa.
3. Implicaciones.
4. Principios que rigen la realización de la consulta.

#### ***Concepción***

El derecho a la consulta implica una cuestión básica: la necesidad de que las comunidades y los pueblos indígenas, así como sus integrantes, participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten. Con este derecho, que en los últimos años ha cobrado gran relevancia en la materia, se pretende que la autogestión se convierta en el modelo predominante para la solución de la amplia gama de problemáticas que abarcan las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

Asimismo, ese derecho implica el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses. Su objetivo es evitar tanto la imposición arbitraria de medidas como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.

El derecho a la consulta constituye la traducción jurídica de la cuestión económica relativa a la acción colectiva conocida como “gobernando a los comunes”.<sup>4</sup>

En ese orden de ideas, la consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas acerca de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas, implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y, sobre todo, tomar en cuenta la opinión de las mismas. A los pueblos indígenas les posibilita obtener un conocimiento previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses.

El derecho a la consulta se encuentra inmerso y forma parte del derecho de autogobierno, como un aspecto externo. Es el modo como se relacionan los grupos indígenas con las autoridades estatales, ya que precisamente mediante el ejercicio de este derecho fundamental se busca que el Estado tome en cuenta las necesidades, intereses y prioridades de dichas poblaciones al formular las políticas públicas y al ejercer las acciones que las involucran.

#### *Existencia normativa*

Dado que el derecho a la consulta no se encuentra contemplado en nuestra Carta Magna, el TEPJF, al dictar la sentencia del JDC identificado con la clave SUP-JDC-9167/2011, en aplicación directa del artículo 1 constitucional, determinó que tal derecho tiene existencia

---

<sup>4</sup> En 1990, Elinor Ostrom publicó el libro *Gobernando a los comunes. Evolución de las instituciones para la acción colectiva*, en el cual plantea que una forma de solucionar las problemáticas sobre la acción colectiva respecto de bienes o recursos de uso común consiste, precisamente, en el establecimiento de soluciones que alejadas de la disyuntiva privatización o estatismo, tomen en consideración principalmente los mecanismos de autogestión empleados por las comunidades afectadas, de tal forma que la solución implique primordialmente el establecimiento de estrategias de cooperación y vigilancia formuladas por ellos mismos.



normativa en virtud de su incorporación en varios instrumentos internacionales de los que México forma parte, como el artículo 6 del multicitado Convenio 169.

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se refiere a los mecanismos de consulta y participación, y establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

Con base en tales documentos normativos, el Tribunal determinó que el derecho a la consulta forma parte del corpus jurídico que conforman los derechos humanos en materia indígena.

#### *Implicaciones*

La existencia de este derecho a la consulta trae consigo dos importantes implicaciones.

**Obligación estatal.** El Estado debe, en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas todas aquellas decisiones que involucren sus intereses, en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

Al respecto, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente.

**Mecanismos de consulta efectivos.** La consulta a dichos pueblos implica la utilización tanto de procedimientos adecuados como de sus instituciones representativas, a fin de conocer, en forma efectiva y directa, la opinión de los afectados, con lo cual se busca evitar la simulación en el ejercicio de ese derecho. Por ello se exige que las

consultas llevadas a cabo en aplicación del convenio se efectúen de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Asimismo, se exige que los mecanismos consultivos observen una serie de principios reconocidos internacionalmente.

### *Principios*

En la sentencia SUP-JDC-9167/2011 se fijan los criterios mínimos que debe cumplir una consulta, los cuales se basan en los establecidos en el Convenio 169 de la OIT y en la declaración de las Naciones Unidas referida. Los principios que se mencionan son los siguientes:

- **Endógeno.** El resultado de las consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidades para hacer frente a las necesidades de la colectividad.
- **Libre.** El desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los grupos indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.
- **Pacífico.** Se deben privilegiar las medidas conducentes y adecuadas para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales en el seno de la comunidad.
- **Informado.** Se deben proporcionar todos los datos y la información necesaria sobre la realización, los contenidos y resultados de la consulta, a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez, dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a sus usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente.

- Democrático. En la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes, a fin de que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; en la adopción de las resoluciones debe aplicarse el criterio de mayoría, y deben respetarse en todo momento los derechos humanos.
- Equitativo. Se debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir las desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
- Socialmente responsable. Debe responder a las necesidades identificadas por los pueblos y comunidades, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover su empoderamiento, especialmente el de las mujeres indígenas.
- Autogestionado. Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejadas por los interesados a través de formas propias de organización y participación.

#### **IV. GENERALIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL DE DERECHO CONSUEUDINARIO**

En este apartado se analizan de manera muy general los principios y rasgos que caracterizan al régimen electoral de usos y costumbres en el estado de Oaxaca, a fin de ofrecer una visión global en torno al tema. Cabe la advertencia de que las generalidades descritas deben ser, en todo caso, contrastadas con la especificidad que adoptan en las diversas comunidades indígenas que habitan dicha entidad federativa.

El penúltimo párrafo del artículo 25 de la CPEO expresa que la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección

de sus ayuntamientos. Ésta es una garantía que se complementa con lo dispuesto por el artículo 29 del mismo ordenamiento, el cual prescribe que la elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; y en los municipios que se rijan por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el artículo 25 de la CPEO y la legislación reglamentaria.

En virtud de esta disposición, en Oaxaca existen dos formas de elegir autoridades: por medio de los partidos políticos, donde se agrupan individuos, y por el sistema electoral consuetudinario para pueblos y comunidades indígenas.

Las elecciones mediante los denominados usos y costumbres constituyen todo un sistema de derecho alternativo, y que a pesar de las diferencias existentes entre los municipios de los estados, se encuentran similitudes en la forma de designar y elegir a los integrantes del gobierno local.

Los usos y costumbres lo conforman un conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones y la integración de los órganos de representación popular municipal y comunitaria. Este sistema contiene reglas para que los indígenas ejerciten sus derechos políticos con la finalidad de integrar los gobiernos locales (Rodríguez 2011, 405-6).

Para efectos del presente trabajo, los términos derecho indígena, derecho consuetudinario, prácticas tradicionales o usos y costumbres<sup>5</sup> no tienen equivalentes y se utilizan para referirse a

---

<sup>5</sup> El vocablo *uso* proviene del latín *usus*, que significa ejercicio o práctica general de algo. Por su parte, *costumbre* deriva del latín *consuetudinem*, correspondiente a un hábito o modo habitual de obrar o proceder establecido por tradición o por la repetición de los mismos actos y que puede llegar a adquirir fuerza de precepto. Ambos términos pueden ser concebidos como prácticas reiteradas en la

los sistemas jurídicos alternativos que rigen las relaciones de las comunidades indígenas.

Para González Galván (2010, 210), el derecho indígena puede entenderse como:

la intuición del orden que desarrollan los pueblos originarios de un territorio-país-Estado, basada en la creencia de que todas las fuerzas-elementos-energías-razones que existen en la naturaleza son orgánicamente solidarias, y donde el hombre es tomado en cuenta como parte de ellas como ente colectivo y cuya obligatoriedad-legalidad de sus reglas orales está legitimada-justificada en la repetición de conductas que se remontan a los inicios de su mundo, al mundo de los ancestros, los ante(s)pasados, próximos y lejanos.

Por su parte, Correas concibe el derecho indígena como “el conjunto de normas que tienen eficacia en comunidades que han sobrevivido a la opresión del estado moderno, y es un fenómeno que los sociólogos del derecho denominan ‘pluralismo jurídico’” (Correas 2003, 11).

El derecho indígena puede ser concebido como el conjunto de normas, instituciones y principios filosóficos-jurídicos que rigen la organización interna y la regulación específica actual de las etnias agrupadas en comunidades.

Como se advierte, las definiciones en torno al derecho indígena atienden aspectos esencialmente jurídicos, o bien, abarcan elementos de otro tipo al estimar que no se trata solamente de un sistema normativo, sino también de un sistema de creencias basado en principios cosmológicos y colectivistas inmersos en la cosmovi-

---

vida cotidiana y forman parte de la cultura de las comunidades indígenas (Gómez 2012, 193 y 705).

sión del pueblo indígena, de tal manera que los usos y costumbres constituyen parte de su ser, hacer y saber.

En lo referente a la materia electoral, los usos y costumbres los conforman un conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de los comicios y la integración de los órganos de representación popular municipal y, en muchos casos, también comunitaria.

El artículo 30, fracción VIII, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIEO) define los sistemas normativos internos como el conjunto de normas jurídicas orales, de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, y que sus autoridades aplican para la resolución de los conflictos.

De acuerdo con esa definición, las prácticas tradicionales referentes a la elección de las autoridades de las comunidades indígenas tienen dos características: consuetudinarietàad y oralidad.

La normatividad en los indígenas se identifica por las notas distintivas siguientes:

A. La costumbre. La costumbre es una práctica reiterada aprobada socialmente, el cual exige un determinado comportamiento en la sociedad. No hay un derecho escrito o codificado, característico de la familia jurídica romano-germánica. Derecho ancestral, “de un orden basado en reglas cuya obligatoriedad-legalidad está legitimada-justificada en la repetición de conductas cuyo origen se remonta a los inicios de su mundo, al mundo de los ancestros, los ante(s) pasados, próximos y lejanos”.

B. La oralidad. El lenguaje es una herramienta importante para la comunicación humana, empero, en la actualidad se exige que casi todas nuestras actuaciones de materialicen en documentos de cualquier índole. En las comunidades esto

opera de manera diferente, porque la palabra cuenta y tiene mucho valor entre los habitantes (Rodríguez 2011, 405-6).

A estas dos características se les sumarían las de ser normas evolutivas, flexibles y adaptables, como rasgos secundarios derivados, precisamente, del carácter consuetudinario y oral de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, lo que permite que los usos y costumbres cambien con el tiempo, y facilita su adecuación a las circunstancias predominantes en determinado momento y lugar, de una manera flexible y sin necesidad de una situación especial que sancione tal cambio.

Es indudable que la diversidad existente entre los pueblos indígenas y entre las propias comunidades pertenecientes a dichos pueblos genera un mosaico de usos y costumbres con características específicas y particulares que cambian según la entidad federativa, la región, el municipio y la localidad en los que resultan aplicables.

Sin embargo, existen determinados principios y características de carácter general, en lo relativo al régimen electoral de derecho consuetudinario, que permiten acercarse a la comprensión de este régimen, con la advertencia de que según el pueblo, la comunidad y la localidad, tales elementos generales adoptan especificidades importantes y sufren adecuaciones trascendentes.

## SISTEMA DE CARGOS

Constituye uno de los elementos fundamentales del derecho consuetudinario, pues dicho sistema articula los diferentes cargos, tanto municipales como comunitarios, en los que se configura el autogobierno indígena. El sistema realiza esta articulación mediante la definición de jerarquías entre los diversos cargos, con el consiguiente prestigio que otorga ser electo y desempeñar debidamente el cargo, en la medida que se identifica como un servicio brindado al

pueblo. El sistema de designación se basa en una carrera de servicio, sancionada de manera continua por la comunidad.

[...] dentro de un concepto de orden social amplio de la representación, se sustenta en una jerarquía de comisiones, mediante la cual, el individuo, por escalafón, ocupa cargos que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad. Esta jerarquía supone un ascenso de creciente responsabilidad y prestigio, y puede alternar cargos civiles y religiosos, que son consumidores de tiempo y sin remuneración económica o poco significativa. En síntesis, es el campo político-jurídico en el que sustentan los principios de elección. En Oaxaca, este sistema de cargos está formado por varios niveles, cada uno con un órgano de representación y varios auxiliares, con los que se integran los representantes del ayuntamiento, de la administración de justicia, de la representación agraria, de la iglesia, de los festejos y de la gestión para el desarrollo. El sistema de cargos es, por consiguiente, el eje de la vida política de la gran mayoría de comunidades y municipios de la entidad, legitima y valida la pertenencia de los individuos dentro de la comunidad, establece derechos y obligaciones en el marco de los compromisos asumidos por la colectividad e instaura valores de pertenencia e identidad. En esa lógica, la representación política del órgano de gobierno municipal está basada en un sistema de carrera de servicio público, y no de poder público (Flores 1999, 243).

El sistema de cargos se caracteriza por los elementos siguientes:

1. Jerárquico. Las relaciones entre los distintos cargos que lo conforman se encuentran establecidas de tal manera que la persona designada pueda conocer las funciones y atribuciones que le corres-



ponden, buscando que los deberes sean proporcionales al cargo, de modo que a mayor cargo jerárquico mayores obligaciones.

2. Escalafonario. La lógica de este sistema supone que los individuos a determinada edad inician en el escalafón de menor jerarquía, para que en virtud de su capacidad y, sobre todo, de su buen desempeño empiecen a ascender y ocupen cargos de mayor rango, con el consiguiente incremento en sus responsabilidades y prestigio. Esta característica introduce en el sistema un proceso de aprendizaje mediante el cual los individuos adquieren experiencia y depuran sus capacidades.
3. Meritorio. La designación y el desempeño correcto de un cargo proporciona al individuo prestigio dentro de la comunidad, el cual se incrementa en la medida que la persona asciende en el sistema de cargos, de tal manera que el sistema busca proveer una proporcionalidad directa entre la jerarquía del cargo y el prestigio. La obtención del prestigio depende de dos factores: que el integrante de la comunidad acepte la designación del cargo y que su desempeño se realice en beneficio de la comunidad y con apego a las decisiones colectivas. De esta forma, el prestigio que otorga un cargo no tiene un carácter automático e indefectible, pues bien puede resultar que una mala administración traiga consigo el oprobio del individuo. En cambio, una buena gestión le permite adquirir prestigio dentro de la comunidad, pues el desempeño del cargo implica tiempo, dinero y esfuerzo por parte del individuo. En ese sentido, dicha característica no sólo sirve como mecanismo de recompensa, sino también de exclusión, pues en la medida que el integrante de la comunidad se niegue a desempeñar el puesto o lo ejerza mal, ello constituirá un elemento fundamental que la comunidad sopesará al momento de renovar cargos.

4. **Distributivo.** La tendencia del sistema se dirige a ampliar el número de cargos, los cuales generalmente no sólo se refieren a la administración pública, sino también a la civil y religiosa, de tal forma que el régimen electoral de usos y costumbres en forma alguna se limita a los concejales del ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores) o al alcalde de la localidad (encargado de la administración de justicia), sino que junto con esos cargos formales es común que en las comunidades indígenas se designen cargos auxiliares con funciones dentro del ayuntamiento, o bien, de carácter civil y religioso. De esta forma, tal característica introduce al sistema una lógica redistributiva de la responsabilidad, que busca ampliar el número de depositarios del servicio público.
5. **Verificado.** Dado que los cargos del sistema son asignados a los individuos según su capacidad y desempeño previos, es evidente que existe una permanente vigilancia del servicio, por lo que el integrante de la comunidad debe ejercer el cargo en cuestión de manera transparente y en beneficio de la comunidad. Esto implica que al término de la gestión, o en la temporalidad establecida por la normatividad, se debe rendir cuentas de los resultados de manera pública, donde se expresen los logros obtenidos para el beneficio colectivo y se demuestre que el cargo conferido se ejerció con apego a las decisiones colectivas.
6. **Obligatorio.** Un elemento fundamental del sistema de cargos es que la aceptación o rechazo a desempeñarlo no se deja en manos de la voluntad de los individuos, sino que su ejercicio constituye una obligación para la persona electa so pena de la aplicación de diversas sanciones por parte de la propia comunidad. Lo anterior se explica al considerar que si un individuo deja de cumplir el cargo, otro lo tiene que cumplir por él, lo que constituye un grave atentado a las instituciones de la comunidad indígena, puesto

que tal situación altera la lógica de la redistribución equitativa de las actividades, con la consiguiente inobservancia del principio de reciprocidad.

7. Gratuito. Generalmente los cargos desempeñados se realizan sin remuneración alguna, al entenderse que se efectúan como un servicio a la comunidad, en tanto se es integrante de ella. En la lógica del sistema se espera que todos los individuos cumplan con el encargo que les ha sido asignado, en la idea del compañerismo y la corresponsabilidad; de ahí las severas sanciones que puede acarrear la negativa a ejercer un determinado cargo. Esta característica ha contribuido enormemente a la permanencia y evolución de los usos y costumbres en las comunidades indígenas oaxaqueñas, al disminuir significativamente el gasto corriente de la administración municipal, al evitar que el erario público tenga que desembolsar cantidades significativas para el pago del salario de los servidores públicos municipales en los ayuntamientos que se renuevan por usos y costumbres.

En este sistema, todos los miembros varones de la comunidad están obligados a cumplir con los servicios comunitarios en forma gratuita. Como miembro de la comunidad, la persona tiene la obligación de servir, y la presión social en este sentido es siempre fuerte. En el taller se mencionó que en el municipio de San Pablo Yaganiza quien no cumple con sus servicios es encarcelado, en tanto que en San Pablo Mitla existe la amenaza velada de causarle algún daño a su patrimonio, además de perder el derecho a los servicios que la comunidad ofrece a sus integrantes (Díaz *et al.* 1994, 139).

## CIUDADANÍA COMUNITARIA

Para ocupar un cargo generalmente se exigen determinados requisitos de elegibilidad, establecidos en la legislación oaxaqueña ya analizada. Sin embargo, para ocupar un cargo de concejal en los municipios que renuevan a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres, es necesaria la satisfacción de un requisito esencial, derivado de los valores sociales que implican el tránsito por el sistema de cargos, y que consiste en estar en ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad.

Para satisfacer este requisito es necesario cumplir con los cargos para los cuales ha sido electo, lo cual constituye una obligación desde el momento en que se adquiere la mayoría de edad, o cuando las normas internas de la comunidad lo determinan.

El cumplimiento de los servicios se convierte así en un principio de estabilidad social y política de la comunidad, pues los integrantes cumplen su cargo e incluso solventan el servicio con sus propios recursos, con la confianza de que el resto de los miembros harán lo propio cuando sean designados, dentro de una lógica de corresponsabilidad y solidaridad.

[...] una característica central es que no se eligen candidatos, sino que se designan personas con base en su desempeño individual y respecto a los servicios o cargos prestados en beneficio de la colectividad [...] Aquí, se es ciudadano por la pertenencia a la comunidad y a la familia; y por su grado de compromiso con la sociedad de la cual es parte. Lo que da peso a la designación, por tanto, son valores sociales, tales como haber cumplido con cargos menores, tener disposición para el servicio, ser responsable o comprometido, ser disciplinado ante la comunidad y ante la autoridad [...]

[...] Resulta interesante que incluso los migrantes están obligados al cumplimiento de los cargos. Aunque no se niega la libertad de la persona para emigrar, se le brindan posibilidades para retribuir el servicio, mediante el financiamiento de una fiesta, el pago de un reemplazo o su incorporación al sistema de servicios a su regreso. El migrante, por su parte, cumple con estas obligaciones debido a que con ello mantiene sus derechos en la localidad, se beneficia de las obras que se gestione y mantiene su prestigio. En algunos municipios se establece una obligatoriedad de cargos o de años de servicio promedio, pero en general a lo largo de su vida el individuo está sujeto al desempeño del servicio comunitario (Flores 1999, 244).

Asimismo, debe considerarse que este requisito de elegibilidad implica el conocimiento y reconocimiento de la comunidad sobre el individuo en quien recae la elección, en virtud del desempeño de sus cargos previos y su compromiso con la comunidad.

Es importante elegir a las autoridades por Usos y Costumbres porque es la forma en que se respeta la decisión del pueblo a través de la asamblea: “de esta manera podemos elegir a una persona que ya conocemos por medio de los cargos que ha desempeñado”; “es una forma de rescatar nuestra identidad ante la pérdida de la tradición, los valores y el respeto a los pueblos indígenas” (La elección en municipios de usos y costumbres: una propuesta de análisis 2001, 14).

De ahí que se pueda hablar de una ciudadanía comunitaria, en la cual se concibe al ciudadano como un actor de la vida en comunidad,

más que como un mero receptor de derechos.<sup>6</sup> La participación<sup>7</sup> lo hace corresponsable, y constituye un valor fundamental en la cosmovisión de los grupos indígenas.

### CAPITIS DEMINUTIO<sup>8</sup>

En las comunidades indígenas, la obligación de participar y desempeñar correctamente los cargos municipales y comunitarios se encuentra respaldada por una serie de normas consuetudinarias que prevén diversas sanciones. Estas sanciones tienen dos objetivos,

---

<sup>6</sup> En la teoría liberal clásica, el ciudadano se concibe primordialmente como un individuo que es titular de ciertos derechos originarios, en condiciones de igualdad con los demás asociados en la esfera política y jurídica, con independencia de la desigualdad que haya en otros ámbitos. En cambio, en la ciudadanía comunitaria propia de los pueblos indígenas, el elemento relevante consiste en la participación de todos los integrantes en el servicio a la comunidad, en el supuesto de que transcurrido cierto tiempo dicha participación se renueva con una redistribución equitativa de las actividades y responsabilidades, todo lo cual constituye una obligación frente y para con el grupo (principio de reciprocidad).

<sup>7</sup> Nótese que tal situación es un elemento esencial en la tradición republicana, en tanto concibe a la ciudadanía como una condición que se ejerce activamente en relación con los asuntos públicos; es un estatus político.

<sup>8</sup> “Disminución de categoría” o “pérdida de derechos civiles”. Todo ciudadano romano desde el punto de vista del Estado era un *caput* o persona, y las relaciones que hacían de un hombre un ciudadano se referían a tres condiciones o estatus: 1. *Status libertatis*, por el que las personas eran libres o esclavas. Quien desde la libertad caía en la esclavitud, como los prisioneros de guerra o los condenados a pena capital, sufrían la *capitis deminutio* máxima. 2. *Status civitatis*: todo hombre que vivía en el Estado romano era *civis* o *latinus* o *peregrinus*, y si perdía este estado de ciudadanía, por ejemplo con el destierro, sufría la *capitis deminutio* media. 3. *Status familiae*: si una persona pasaba de una familia a otra y perdía los derechos de su familia anterior, sufría la *capitis deminutio* mínima. En el caso de las comunidades indígenas, el incumplimiento de la obligación de desempeñar los cargos para los que fue electo puede acarrear una verdadera *capitis deminutio*, que si bien no priva completamente de la ciudadanía, si puede llegar a implicar una importante disminución en los derechos dentro de la comunidad.

por un lado, pretenden evitar la transgresión del orden social y salvaguardar el principio de reciprocidad; por el otro, sirven como un mecanismo para depurar el escalafón.

En lo atinente al primer aspecto, dependiendo de las prácticas tradicionales de la comunidad, el incumplimiento del cargo implica la imposición de sanciones de diversa índole, como pueden ser de carácter económico, privativo de derechos (acceso a bienes o servicios proporcionados por la comunidad) e incluso privación de la libertad.

En el segundo aspecto, el sistema de derecho consuetudinario implica una verdadera *capitis deminutio*, en tanto el tránsito del individuo por el sistema de cargos se ve afectado impidiéndole acceder a los cargos de mayor responsabilidad, lo que implica una pérdida o disminución de derechos dentro de la comunidad. Lo anterior es entendible si se considera que el sistema de cargos se basa en la reciprocidad y la corresponsabilidad de todos los integrantes de la comunidad, de tal forma que la negativa de un individuo a desempeñar una determinada función trae como consecuencia que necesariamente otro miembro de la comunidad tenga que hacerla por él, con lo cual se altera de manera trascendente el sistema, pues el desempeño del cargo supone necesariamente gastos, tiempo y trabajo no remunerado, con la consiguiente afectación patrimonial del individuo, pues en muchos casos el cargo implica el abandono temporal de las actividades económicas personales.

Desde esta perspectiva, la negativa a desempeñar un cargo o su abandono repercute en toda la comunidad, lo que genera el oprobio y la falta de confianza en el individuo, que ve así truncada su posibilidad de acceder a los puestos de mayor responsabilidad y, en consecuencia, a los cargos honorarios de mayor jerarquía, como el de principales, caracterizados o ancianos, que cambian de nombre según la región.

En otro orden de ideas, las instituciones que caracterizan al sistema electoral de derecho consuetudinario son, en forma ge-

nérica, las siguientes: asamblea general comunitaria, sufragio y órganos de consulta.

### **Asamblea general comunitaria**

En las comunidades indígenas, el espacio principal y superior para la toma de decisiones es la asamblea, que a su vez actúa como un mecanismo de legitimación de las decisiones adoptadas, con el previo consenso de sus integrantes.

El sistema electoral de usos y costumbres también puede ser denominado como democracia comunitaria, puesto que las decisiones son definidas con la participación de los miembros de la comunidad mediante el consenso obtenido en una asamblea, en la cual se procura resolver las divergencias por medio de la conciliación, en la búsqueda de concretar los acuerdos correspondientes.

En las pequeñas sociedades, como son los casos de las comunidades indígenas existe una mayor posibilidad de consenso por un convencimiento general ya que la diversidad de intereses se diluye constantemente. En estos casos hay primacía de los intereses generales por encima de los intereses individuales (Chacón 2009, 23).

Este sistema electoral indígena sui generis es similar al practicado en la democracia ateniense, al constituirse como una democracia directa y efectiva. El sistema de designación se basa en una carrera pública de servicio, sancionada de manera continua por la comunidad (Armenta 2006, 5).

Las caracterizaciones anteriores encuentran su razón de ser en la circunstancia de que en el sistema de usos y costumbres, los integrantes de la comunidad no delegan su voluntad en el representante para que la interprete, sino que él es seleccionado para



ejecutar las decisiones colectivas, para expresar la voluntad de la asamblea comunitaria.

Debe considerarse que el papel de la asamblea en las comunidades indígenas no se limita a ser el órgano electoral por excelencia, sino que su actuación abarca prácticamente todos los aspectos y circunstancias comunitarias, al constituirse como el eje de la relación entre los diferentes miembros de la comunidad en tanto espacio de consenso, donde necesariamente deben adoptarse las decisiones que afectan a todos. La asamblea se encarga de establecer las normas y directrices de la comunidad, reinterpretando y reactualizando el derecho consuetudinario. En ese sentido, tanto la distribución de cargos como las decisiones de gobierno deben ser adoptadas por la asamblea general comunitaria.

La “toma de decisiones sin consultar a la asamblea” deja vacío el espacio para resolver las tensiones internas, tanto en la localidad como respecto al exterior, y es considerada una transgresión. Por ello, la regulación del poder la hace la asamblea y no el jefe político o el poder político, y su legitimidad está dada por un consenso y no sustentada en la violencia física. Esto demuestra una flexibilidad positiva que permite la ratificación o la revocación del cargo creando un sistema de plebiscito ejemplar.

Las asambleas comunitarias en Oaxaca son un punto de encuentro de posiciones, y en ella adquieren relevancia distintas esferas de poder y prestigio, tanto formal como no formal; la primera institucionalizada en el sistema de cargos, y otra fuera de él. En ambas esferas se enfrentan argumentos que pueden tender a defender las costumbres o a promover cambios, pero ambos confluyendo hacia fines similares: el bien comunitario [...] Por ello, es un sistema que facilita la construcción de liderazgos, y demuestra que en realidad, lo que se mueve al

interior de una asamblea son intereses diversos, que en el caso de la asamblea para renovar los órganos de gobierno local, se expresa en una evaluación del desempeño de quienes son propuestos para ocupar los cargos de concejales (Flores 1999, 246-7).

Estas asambleas, como cualquier institución, se rigen por determinadas normas que regulan las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realiza la reunión y se desarrolla el debate, las cuales presentan características particulares en lo relativo a la forma de organización, al número de asambleas, a la existencia de un orden de temas para la discusión y al nombramiento de instancias que cumplen funciones específicas para facilitar su celebración y desarrollo. De igual forma, generalmente se aplican prácticas tradicionales para regular la discusión, el orden y tiempo de los participantes.

Para ejemplificar los principios anteriores puede acudirse al caso de San Pablo Yaganiza, en dicho municipio:

[...] Todos los varones mayores de 18 años tienen la obligación de prestar servicios a la comunidad, desde policía municipal hasta el cargo de presidente, pasando por el de mayordomo y regidor municipal. En este sistema los cargos se encuentran perfectamente encadenados, de tal manera que cada uno de los ciudadanos sabe el puesto que le corresponde desempeñar. [...] En este municipio cada tres años no se elige uno, sino tres presidentes municipales: un propietario y dos suplentes. Después de un año de servicio, renuncia el propietario y asume la presidencia el primer suplente; éste, a su vez, renuncia después de un año y deja en su lugar al segundo suplente. Esto se debe a que el cargo de presidente municipal implica no sólo separarse de sus actividades cotidianas, sino también hacer gastos que van en detrimento de su economía familiar.

A diferencia de otros municipios indígenas en los que todos los varones tienen teóricamente la posibilidad de ocupar todos los cargos, en San Pablo Yaganiza, a partir del desempeño de cargos medios, se empieza a definir quién habrá de ocupar la presidencia municipal a medio plazo. Como lo señalaron en el taller, los cargos en Yaganiza se realizan por equipos. Con el nombramiento de los mayores de vara y los jueces de vara, que son los encargos de auxiliar a las autoridades municipales en los trabajos administrativos, se inicia ya una diferenciación en el desempeño de los cargos.

El mayor de vara primero es quien habrá de desempeñar el cargo de regidor primero, el mayor de vara segundo ocupa el cargo de regidor segundo y así sucesivamente. Después de cuatro años de descanso, quien fuera regidor primero habrá de ocupar el cargo de presidente municipal.

Todos los nombramientos para los distintos cargos se hacen en el mes de septiembre a propuesta de la autoridad municipal y son ratificados por la asamblea comunitaria. Las autoridades electas de esta forma son dadas a conocer a las autoridades estatales y, finalmente, son registradas [...] Al igual que la distribución de cargos, las decisiones de gobierno se toman en asamblea comunitaria, presidida por la autoridad municipal y en la que participan los adultos de la población. Todos ellos tienen obligación de participar en la asamblea y acatar los acuerdos de la misma (Díaz *et al.* 1994, 141-2).

En esas condiciones, es claro que la importancia de la asamblea general comunitaria no se reduce únicamente a lo electoral ni su principal función la constituye la distribución de cargos, pues dicha asamblea es

[...] el espacio discursivo en el que se legitima y reproducen las instituciones y las relaciones sociales y políticas, es, por

consiguiente, el espacio en el cual se expresa la voluntad colectiva para la designación de los representantes del gobierno local. Por ello se le considera el cuerpo electoral, y, de acuerdo con la tradicional forma de llevarse a cabo, es el campo en el que se establece el procedimiento de elección. Una asamblea comunitaria es un evento de vital importancia social, un ejemplo de expresión pública de intereses personales o colectivos, y, sin duda, un modelo de convivencia democrática (Flores 1999, 247-8).

### **Sufragio**

La distribución de cargos que realiza la asamblea general comunitaria es mediante el voto público, lo que constituye un mecanismo de legitimación de la autoridad.

Al reconocerse las prácticas democráticas de los pueblos indígenas en el artículo 2 constitucional, se está reconociendo la práctica del voto público, en cualquiera de sus diferentes manifestaciones, por tanto éste no puede resultar inconstitucional. De no ser así carecería de sentido que constitucionalmente se reconozca el orden normativo interno de las comunidades indígenas, para la elección democrática de sus autoridades. Esta democracia transparente en las comunidades indígenas, se efectúa sin financiamiento, lo que implica un ahorro considerable para el erario público, situación que no ocurre tratándose de elecciones mediante el sistema de partidos políticos tanto federales como locales, en los que se otorga financiamiento, con el propósito de que existan condiciones de equidad en las campañas electorales. Imposible que exista un fraude electoral o errores en los cómputos de votos, ya que al momento de emitir los electores

su sufragio, inmediatamente éste se contabiliza, tampoco se puede desviar su voto a otro candidato, “asimismo debe destacarse la valentía y convicción que caracteriza a estos electores, al ser capaces de expresar públicamente sus preferencias” (Martínez Sánchez 2003, 143-4).

En el sistema de usos y costumbres, el voto de los integrantes de la comunidad no sólo implica una expresión para dar a conocer su preferencia, sino también y, principalmente, como un mecanismo para reconocer a las personas que han demostrado un buen desempeño en los cargos previos y que los hace ser merecedores del puesto. De ahí que el voto sea eminentemente público, porque es la manera a través de la cual la comunidad evidencia la valoración del individuo propuesto ante el colectivo, ya sea rechazándolo o aceptándolo.

Curiosamente, en este sistema el voto sirve más como un mecanismo de ratificación y evaluación que de elección. En efecto, en este tipo de sistemas los ciudadanos generalmente son propuestos al cargo por algún tipo de órgano de consulta que varía de comunidad en comunidad, como puede ser la autoridad municipal saliente, el consejo de ancianos o la propia asamblea. Es bastante común que dado el tamaño de las comunidades y la cantidad de cargos a elegir se realice una sola propuesta, que generalmente es aceptada o ratificada por los participantes en la asamblea.

Cuando existen diversas propuestas, el voto público constituye la herramienta fundamental para eliminar el posible desacuerdo entre varias opciones y minimizar en lo posible el fraude electoral, puesto que en esos supuestos los integrantes de la comunidad dan a conocer una preferencia que, en principio, implica un mayor reconocimiento al ganador, en virtud del prestigio derivado de la buena gestión de sus encargos anteriores.

El voto en el sistema de usos y costumbres es un mecanismo complementario en el proceso de edificación del consenso, y, en realidad, no determina el acceso al poder, sino que legitima el servicio público que se ejercerá a través del cargo.

[...] El carácter personal se aplica, pero no siempre el de intransferible, porque se da el caso de que la mujer transfiera su voto al esposo, en virtud de su condición de ciudadano en el sentido señalado anteriormente, es decir, como representante de una unidad familiar [...] El voto de la mujer se considera —de manera creciente—, en la asamblea de elección de autoridades municipales (Flores 1999, 248-9).

De acuerdo con el multicitado catálogo, el voto público en los municipios de usos y costumbres se realiza de la manera siguiente:

**Cuadro 2**

Emisión del voto	Número de municipios
Mano alzada	209
Pintada de raya en el pizarrón	79
Aclamación oral y aplausos	13
Boletas y urnas	40
Mano alzada más otro procedimiento	43
Consejo de ancianos o autoridad municipal propone al candidato y la asamblea lo valida o rechaza	32
Formándose detrás del candidato	2
<b>Total</b>	<b>418</b>

Fuente: Elaboración propia con información del IEEPCO (2003).

### Órganos de consulta

Generalmente, en las comunidades indígenas existen órganos de consulta cuyas opiniones o recomendaciones constituyen elementos de gran importancia y trascendencia para la adopción de las decisiones colectivas y la realización de actos de gobierno.

Al igual que la asamblea, la función de los órganos de consulta no sólo se limita a la materia electoral, sino que abarca diversos ámbitos y situaciones. Por lo general, estos órganos se conforman por las personas que han tenido un buen desempeño a lo largo de los distintos cargos de servicio comunitario que estructuran el sistema correspondiente, y han ocupado los de mayor jerarquía del escalafón, de tal forma que el acceso a los mismos constituye el máximo reconocimiento que la comunidad otorga a los integrantes que han concluido exitosamente su carrera de servicio, por lo que gozan de un gran prestigio.

Dado el prestigio que otorga la pertenencia a estos órganos es lógico que ocupen el punto final del sistema de cargos y el lugar más alto en el escalafón, aunque se trate de uno eminentemente honorífico.

El órgano de consulta tiene distintas denominaciones según la comunidad de que se trate, como son la de ancianos, principales, tatamandones, caracterizados, entre otras.

A pesar de ser un cargo eminentemente honorífico, la fuerza de estos órganos de consulta se encuentra en la autoridad moral que despliegan sus miembros en virtud de la experiencia adquirida, la sabiduría acumulada y su historia personal de servicio a favor de la comunidad, de tal manera que sus propuestas e intervenciones previas, durante y después de las asambleas, generalmente son sopesadas.

La función principal que tienen dichos órganos es la de orientar a la asamblea en la toma de decisiones y asesorar a los ciudadanos en el desempeño de los cargos de máxima autoridad.

En la cuestión electoral, la función de estos órganos es variable, aunque principalmente funge como un filtro en los procesos de designación, en un abanico que va desde la aprobación de una candidatura hasta la propuesta formal a la asamblea, que, dado el prestigio del propio órgano, generalmente es validada. Para ejem-

plificar algunos de los aspectos anteriores se presenta el cuadro siguiente:

**Cuadro 3**

Municipio	Cargos a elegir	Mecanismo de votación	Cuerpo electoral
San Juan Bautista Atlatlahuca	1. Presidente, síndico y regidores. 2. Policía municipal (20), mayor (2), topil (6), fiscal o presidente eclesiástico, sacristán (2).	Pintando raya en el pizarrón.	Votan los hombres mayores de 20 y hasta 70. También los avecindados votan.
Nazareno Etla	1. Presidente, síndico y regidores. 2. Recepcionista, topiles, teniente; cabo primero, segundo y tercero; presidente de comités escolares.	Por fila o por raya en el pizarrón.	Votan hombres y mujeres mayores de 18 y hasta 60.
San Miguel Amatlán	1. Presidente, síndico y regidores. 2. Mayor (3), topil (9), secretario judicial.	Levantando la mano y pintando raya en el pizarrón.	Votan todos a partir de los 18 años.

1 Autoridades constitucionales.

2 Autoridades del sistema de cargos.

Fuente: Elaboración propia con información del IEEPCO (2011e; 2011f; 2011g).

## PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Analizados los principios e instituciones que caracterizan el sistema electoral de usos y costumbres, es necesario acudir al estudio del otro elemento fundamental de dicho sistema, consistente en el procedimiento de elección. Para ello es necesario aclarar que éste se imbrica con el procedimiento regulado en el CIPPEO para conformar una unidad en la cual, una vez cumplidos todos los actos relativos, se realiza la renovación de las autoridades municipales.



Asimismo, en este punto hay que advertir que las generalidades del sistema adquieren mayor importancia, pues los aspectos que cada comunidad imprime a su procedimiento de elección dependen de innumerables factores históricos, sociales, económicos, agrícolas y políticos. En términos generales, las etapas del procedimiento<sup>9</sup> son: convocatoria, actos preparatorios, celebración de la asamblea, principio de mayoría, candidatos, votación y cuerpo electoral.

### **Convocatoria**

El procedimiento electoral dentro del municipio inicia con la convocatoria a la asamblea general comunitaria que expide la autoridad competente, conforme a los usos y costumbres, a fin de que asistan y participen los nativos y vecinos que habitan el municipio.

Por lo general es la autoridad municipal saliente la que emite la convocatoria y, dependiendo de cada comunidad, puede apoyarse en el órgano de consulta.

El contenido de la convocatoria es muy variable, pero normalmente contiene la fecha, hora y lugar de celebración de la asamblea. En algunos casos puede contener el nombre de los candidatos propuestos.

Para hacer pública la convocatoria se recurre a diversos medios e instrumentos, que van desde el altavoz hasta el citatorio en el domicilio, pasando por la utilización de las campanas de la iglesia o incluso el empleo de instrumentos musicales.

El lugar en el cual se celebra la convocatoria es generalmente algún espacio público del municipio, que en algunos casos tiene una significación especial para los habitantes.

---

<sup>9</sup> En este aspecto se sigue fundamentalmente la descripción realizada por Cipriano Flores Cruz (1999, 250-4).

La fecha de celebración es muy variable, aunque dado que la mayoría de las comunidades indígenas son agrícolas, el día se vincula con tradiciones culturales ligadas al calendario ritual o agrícola. En los últimos tiempos, la fecha también se ha fijado tomando en cuenta los flujos migratorios de las localidades. Generalmente se busca realizarla en domingo.

La hora de reunión también es sumamente variable, aunque regularmente tiende a realizarse en la mañana.

### **Actos preparatorios**

La celebración de una asamblea general comunitaria es de especial importancia para la población, por lo que es común que las autoridades nombren comisiones para la organización y preparación del acto. La función de estas comisiones puede ir desde situaciones meramente físicas, como la adecuación del espacio donde se celebrará la asamblea, hasta cuestiones procedimentales, como la elaboración del orden del día o la organización de la vigilancia.

Dentro de los actos preparatorios es común que las autoridades municipales salientes celebren sesiones previas con los órganos de consulta, en las cuales se establecen las propuestas de candidatos, se revisa la gestión de los cargos, o bien, se analiza el censo en el que se registran los cargos que están siendo cumplidos por los integrantes de la comunidad.

### **Celebración de la asamblea**

Reunidas las personas en el día y lugar establecidos, se realiza la instalación de la asamblea, que generalmente es presidida por la autoridad municipal saliente, ya sea en forma individual (presidente municipal) o colectiva (integrantes del ayuntamiento).

Generalmente, los asistentes pueden proponer que se agreguen temas adicionales a lo contemplados en el orden del día, lo cual es bastante común, puesto que, como se ha visto, las funciones de la asamblea van más allá de las meras cuestiones electorales.

En virtud de la vigencia de la ley electoral de 1962 es común que en la asamblea se integre una mesa de debates, cuyas funciones y conformación se asimilan a una mesa directiva de casilla, lo que es una muestra de cómo la flexibilidad de los usos y costumbres permite incorporar elementos originalmente ajenos al sistema. Esta mesa de debate, conformada por un presidente, un secretario y dos o más escrutadores, se encarga de recibir y contabilizar los votos. También puede suceder que las funciones de la mesa de debate las desarrolle la autoridad municipal, pero ello depende de las prácticas tradicionales de cada comunidad.

Con independencia de las particularidades que se presenten, el órgano que recibe la votación generalmente es el encargado de conducir las deliberaciones y discusiones que se suscitan en la asamblea, mediante el otorgamiento de la palabra a los asistentes y buscando en todo momento la mediación entre las diversas posturas. También se encarga de tomar y registrar los acuerdos adoptados.

Finalizada la discusión, se procede a la votación mediante los mecanismos que se hayan adoptado según los usos y costumbres de la comunidad. Los resultados de la votación se asientan en el acta que para tal efecto se remitirá al Consejo General del IEEPCO. Después se procede a la clausura del acto.

### **Principio de mayoría**

Como en todo procedimiento democrático, los cargos se asignan al candidato que haya obtenido la mayor votación simple o relativa. Sin embargo, el mecanismo de distribución de cargos presenta importantes diferencias respecto al sistema de partidos políticos.

Puede suceder que la asignación de cargos se realice en virtud de la votación que ha obtenido cada propuesta, de tal forma que el primer lugar sea presidente municipal, al segundo le corresponda el de síndico y así sucesivamente, otorgando las regidurías en el orden de importancia establecido por la comunidad.

También puede ocurrir que el ganador sea nombrado presidente municipal y el segundo, suplente; repitiendo el método para cada cargo.

### **Candidatos**

Dependiendo de la comunidad, los candidatos a los cargos pueden ser previamente propuestos, por ejemplo, cuando la autoridad municipal saliente o el órgano consultivo puede sugerirlos a la asamblea o ser propuestos durante la asamblea por cualquier integrante; o bien, pueden acontecer las dos posibilidades.

En virtud de lo anterior, en los municipios de derecho consuetudinario pueden presentarse las tres situaciones siguientes:

- Lista cerrada y bloqueada. En ella el elector puede optar sin modificarla.
- Lista cerrada y no bloqueada. Es cuando el elector no puede introducir nuevos candidatos, pero puede modificar su orden, o bien, tachar a alguno o algunos, lo que se traduce en un rechazo y negativa de voto al mismo.
- Lista abierta. Es cuando el elector puede introducir nuevos nombres o proponer a otros candidatos.

### **Votación**

En cuanto a la forma de expresar el voto ya se ha mencionado que en el sistema de usos y costumbres la regla general es el voto pú-

blico, que se realiza mediante el levantamiento de mano, la pintada de raya en el pizarrón, la aclamación, entre otros; aunque también existen comunidades en donde la votación se realiza de manera secreta, utilizando incluso urnas y boletas.

En lo referente al sistema de votación pueden presentarse los cuatro sistemas siguientes:

- Voto único no transferible. Es cuando el elector sólo ratifica las propuestas presentadas. En éste, el votante emite un solo sufragio. Esto se produce sea cual fuere el número de escaños asignados a una circunscripción. Puede emitirse en circunscripciones uninominales, cuando se vota una candidatura unipersonal, o en plurinominales, cuando se elige una única lista de candidatos cerrada y bloqueada (Colomer 2004; Lijphart 1995).
- Voto preferencial/múltiple. Ocurre cuando el elector tiene la opción de señalar el orden de la lista y emite votos para cada nivel de los cargos. En el primer tipo, el elector establece su orden de preferencias para elegir a los candidatos. Este orden puede consistir en numerar los nombres de los candidatos, o bien, en señalar a una cantidad determinada de candidatos que, incluso, puede reducirse a expresar la preferencia por un único candidato. Se asocia con las listas desbloqueadas. El múltiple, por su parte, permite emitir tantos votos como haya escaños disponibles en una circunscripción, pudiendo darse máximo un sufragio a cada candidato. Se aplica, generalmente, en circunscripciones plurinominales y para las listas abiertas y las desbloqueadas (Colomer 2004; Lijphart 1995).
- Voto preferencial/alternativo. Es cuando hay la opción de ordenar la lista, y los votos sobrantes del primer ganador se transfieren al siguiente cargo en el orden de la jerarquía (presidente, síndico y regidor). El alternativo es una forma de voto único en la que el elector muestra su segunda preferencia, es decir, indica por qué

candidato sufragaría en el supuesto de que su primera preferencia no obtuviera los votos necesarios para ser designado (Colomer 2004; Lijphart 1995).

- *Panachage*. También es conocido como voto combinado. Es cuando se ordena la lista o se puede proponer otra. Es un tipo de sufragio múltiple en el que se pueden seleccionar candidatos de distintos partidos sin que tenga relevancia alguna su posición en la lista. La voluntad del elector puede configurar una votación mezclando a candidatos de listas diferentes y establecer su orden de preferencias. Está asociado a las listas abiertas (Colomer 2004; Lijphart 1995).

### **Cuerpo electoral**

La definición del cuerpo de ciudadanos constituido por los integrantes de la comunidad que pueden participar en el sistema electoral de usos y costumbres, es uno de los temas que genera más polémica en torno a tales mecanismos de legitimación popular.

En principio, en todas las comunidades indígenas oaxaqueñas votan los varones de 18 años o más que viven en la cabecera municipal, con lo cual la problemática de la conformación del cuerpo electoral se localiza en dos aspectos esenciales: el voto de las mujeres y el de los habitantes de las localidades aledañas del municipio.

### ***Circunscripción electoral***

En términos de lo previsto en los artículos 9 y 10 de la LMEO, desde un punto de vista administrativo, las localidades que conforman cada uno de los municipios de Oaxaca se dividen en tres categorías administrativas:

1. Centro de población o cabecera municipal. Por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, puede ser clasificada en ciudad, villa, pueblo, ranchería, congregación o núcleo rural.
2. Agencia municipal. Requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes.
3. Agencia de policía. Para esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes.

En 151 de los 570 municipios no existen localidades política y administrativamente dependientes, mientras que en el resto de los municipios se contabilizan 731 agencias municipales, 1,529 agencias de policía municipal y 740 localidades no clasificadas (Velásquez 2000, 16).

La cuestión es que en los municipios del sistema electoral consuetudinario, en la elección de concejales por usos y costumbres de la comunidad, generalmente sólo participan los habitantes de la cabecera municipal con exclusión de las localidades dependientes. Lo anterior trae como consecuencia que, aunque la circunscripción electoral corresponde a todo el territorio del municipio, en la realidad sólo una parte de los habitantes del mismo participan en la elección de las autoridades municipales.

La Sala Superior del TEPJF ha considerado que este tipo de exclusiones (tesis CLI/2002, 207-8) es inconstitucional, al estimar que las elecciones por usos y costumbres indígenas que impliquen actividades que violenten la universalidad del voto no son válidas, pues de la interpretación de los artículos 30, 34, 35, fracción I, y 36, fracción III; del 115, primer párrafo, fracción I; del 116, segundo párrafo, fracción I y IV, inciso a; así como el 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. Con su ejercicio, se permite la necesaria

conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimándolo; de ahí que, si se considera que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

Por lo tanto, para el Tribunal, 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 éstos federales, estatales o municipales ordinarios, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como la etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera, con lo cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral, a fin de asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad del derecho público

Consecuentemente, el Órgano Jurisdiccional determina que si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residen en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello transgrediría el principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de la tesis CLI/2002, y 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 las comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados. En consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tiene el carácter de democrática.



Por último, importa comentar que uno de los aspectos en los que el sistema electoral de derecho consuetudinario demuestra una de sus grandes virtudes es la flexibilidad. En efecto, la propia dinámica de las comunidades ha instaurado a lo largo del tiempo diversas soluciones, por ejemplo, un cabildo rotativo entre las diversas localidades del municipio; los agentes municipales son incorporados al cabildo como regidores; las agencias pueden proponer candidatos que en algunos puestos simplemente son ratificados por la asamblea y en otros contienden con los de la cabecera, entre otros.

#### *Igualdad en el voto*

El problema del voto de las mujeres indígenas es una de las cuestiones más socorridas por los detractores del sistema electoral de derecho consuetudinario para criticar y tratar de impedir el avance de dicho sistema.

Desafortunadamente, no es una problemática inexistente o mínima en este sistema, pero por lo regular tiende a obtener una magnificación irreal, ya que, como se podrá ver en el cuadro 4, en muchas comunidades indígenas votan tanto hombres como mujeres.

La falacia en la cual se sustentan muchas de estas críticas consiste en estimar que la exclusión del derecho del voto de las mujeres es un problema endémico del sistema de usos y costumbres, como si una de sus características consistiera en tal prohibición. Tal crítica comete la falacia del antecedente, es decir, se pretende establecer una relación causal inexistente o no comprobada entre el sistema y la exclusión, de tal forma que se aduce que este tipo de sistemas excluye el voto de las mujeres, cosa que no sucede con el de partidos políticos. Sin embargo, esta crítica olvida que el régimen de usos y costumbres, como cualquier otro sistema electoral, depende de las condiciones específicas de la estructura social y política, así como del devenir histórico propio de la comunidad indígena en cuestión.

Por citar un ejemplo que demuestre que esta exclusión no es propia o endémica de este tipo de sistemas, basta recordar el caso del cantón de Apenzell Innerrhoden, en Suiza, que prohibió el sufragio femenino hasta 1990, cuando fue forzado por el *Bundesgericht* a aceptar su participación mediante la sentencia del 27 de noviembre de 1990, en virtud de la cual determinó que para introducir el voto de las mujeres no era necesario un cambio en la Constitución cantonal, pues para ello bastaba lo establecido en el artículo 8 de la ley suprema federal, en el que se habla únicamente de ciudadanos, por lo que debía entenderse que las mujeres se encontraban incluidas, tal como se determinó en un referéndum nacional que modificó el artículo 8 de dicha Constitución.

Este ejemplo demuestra que la democracia no es en general más progresista que otras formas de gobierno. Si la mayoría de la población está acostumbrada a ciertas reglas básicas, y si las reglas funcionan razonablemente bien, la población tiende a apearse más a estas normas por estimarlas confiables, incluso si éstas son muy injustas para algunas personas, o aun para los grupos principales. Además, el cambio de reglas es sólo la mitad del proceso; el paso más importante es su implementación, para lo cual las nuevas normas deben ser conocidas y aceptadas por una amplia mayoría de la población para hacerse efectivas.

Claro que dicha crítica tiene indudable razón en la cuestión de que la exclusión de las mujeres en la elección de las autoridades tradicionales es errónea e inaceptable y, por ello, legislaciones como la del estado de Oaxaca disponen expresamente que la igualdad entre hombres y mujeres en cuestiones políticas constituye un elemento fundamental del sistema democrático, de tal manera que las prácticas tradicionales que menoscaban esa equidad carecen de validez. Como en otras ocasiones, lo anterior ha incidido en la transformación de muchas de las costumbres electorales de las comunidades indígenas, creando una dinámica de retroalimentación

entre el derecho legislado y el consuetudinario, de modo que los usos y costumbres evolucionan al confrontarse con nuevas culturas o valores.

Por todo esto, si bien la crítica de la exclusión no puede servir como sustento para rechazar el sistema electoral de usos y costumbres, sí resulta útil y válida para advertir una de las principales problemáticas de dicho sistema, las cuales, mediante modificaciones en las costumbres, en los actos legislativos, en las acciones administrativas y las resoluciones jurisdiccionales se van corrigiendo para terminar con una situación a todas luces inconstitucional.

En el procedimiento electoral por usos y costumbres, la tradición impone normas en las que se acepta que voten quienes hayan cumplido 15 o 16 años, sin necesidad de que porten credencial de elector; se exige que los electores sean vecinos y originarios de la localidad; asimismo, aunque en la mayoría de los municipios oaxaqueños, pueden votar los varones y las mujeres, en algunos municipios, éstas no sufragan [...] (Martínez Sánchez 2003, 138).<sup>10</sup>

## V. DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES CONSUETUDINARIOS Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

En el cuadro 4 se presentan de manera esquemática y sintetizada las principales diferencias entre el sistema electoral de usos y costumbres y el de partidos políticos, lo cual servirá para mostrar cómo

<sup>10</sup> En 76% de los municipios (317) votan las mujeres y en 38% (158) participan las agencias (González Oropeza y Martínez 2011, 344).

en el primer sistema predomina la flexibilidad, frente a la rigidez y el formalismo del otro régimen.

**Cuadro 4**

<b>Característica</b>	<b>Sistema por usos y costumbres</b>	<b>Sistema de partidos</b>
Tipo	Democracia directa	Democracia indirecta
Concepción	Sistema de elección que implica una representación por cargo o comisión en la comunidad, comenzando por la jerarquía más baja en la administración pública, civil y religiosa, por lo que constituye un sistema de designación basado en una carrera comunitaria de servicio sancionada de manera continua por la propia comunidad.	Sistema en el cual la elección consiste principalmente en la competencia entre los candidatos postulados por los partidos políticos. Participan activamente militantes y simpatizantes de los partidos durante la campaña, así como toda la población el día de la votación.
Organización de la elección	Asamblea comunitaria de la población, consejo de ancianos o la autoridad municipal saliente, con o sin el apoyo del órgano de consulta.	Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
Votantes	Ciudadano (rangos de edad y criterios de ciudadanía conformados por usos y costumbres que no conculquen derechos humanos) y vecino que estén en ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales, en lo referente a sus derechos en los pueblos indígenas y a lo establecido por la asamblea comunitaria.	Ciudadano (18 años) y vecino del municipio.
Cargos a elegir	1. Constitucionales: presidente municipal, síndico(s) y regidores. 2. Tradicionales: topiles, juez de agua, integrantes de la banda de música, mayordomos, juez de la iglesia, jefe de los padres de familia de la escuela, fiscal, etcétera. Los cargos tradicionales y constitucionales conforman el sistema de cargos de cada comunidad, y son electos mediante un mecanismo de escalafón que cada pueblo estructura.	Constitucionales: presidente municipal, síndico(s) y regidores.
Duración en el cargo	De acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, sin exceder tres años.	Tres años.

Continuación.

Característica	Sistema por usos y costumbres	Sistema de partidos
Etapas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Previa.</li> <li>•Convocatoria.</li> <li>•Preparación de la elección.</li> <li>•Celebración de la asamblea.</li> <li>•Resultados de la elección.</li> <li>•Validación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Preparación de la elección.</li> <li>•Jornada electoral.</li> <li>•Resultados de la elección.</li> <li>•Declaración de validez de las elecciones.</li> </ul>
Inicio del proceso	Emisión de la convocatoria (por lo menos 60 días antes de la celebración de la asamblea se debe dar aviso al IEEO).	Segunda semana de noviembre del año anterior al de la elección, en virtud de la sesión que para tal efecto celebre el instituto.
Precampañas	No existen.	El proceso de selección interna de los partidos para el registro de aspirantes y la contienda entre precandidatos, a partir de la reforma electoral de 2007 y derivado de los criterios jurisprudenciales de Sala Superior, son un procedimiento más de la etapa de preparación.
Campañas	Su existencia depende de los usos y costumbres de cada comunidad, pero generalmente son innecesarias, pues las propuestas de los candidatos se presentan en la asamblea general comunitaria.	Parte fundamental del proceso comicial.
Fecha y hora de la elección	Variable, según los usos y costumbres de cada comunidad.	Ocho horas del primer domingo de julio del año de la elección.
Jornada electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Instalación de la asamblea.</li> <li>•Conformación del órgano receptor y escrutador de la votación (mesa de debates, presidium, etcétera).</li> <li>•Propuestas de los candidatos.</li> <li>•Debate y discusión entre los presentes. <ul style="list-style-type: none"> <li>•Votación.</li> <li>•Escrutinio.</li> </ul> </li> <li>•Registro de los resultados.</li> <li>•Remisión del acta al Consejo General del IEEO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Instalación de la casilla.</li> <li>•Inicio de la votación.</li> <li>•Cierre de la votación</li> <li>•Escrutinio y cómputo.</li> <li>•Clausura de la casilla.</li> <li>•Entrega de los paquetes.</li> </ul>

Continuación.

Característica	Sistema por usos y costumbres	Sistema de partidos
Candidatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Además de los requisitos respectivos, debe estar en pleno ejercicio de sus derechos como miembro de la comunidad y debe haber cumplido con sus obligaciones, verificadas de manera continua por la comunidad.</li> <li>•Postulados por la autoridad municipal, el órgano de consulta, ambos, o por la propia asamblea.</li> <li>•No existe una contienda en sí, pues en las ocasiones en las cuales hay más de un candidato, si bien pueden presentarse propuestas, la decisión de la comunidad se externa mediante el voto, por el cual se expresa la preferencia y valoración pública que se tiene del individuo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Requisitos de elegibilidad constitucionales y legales.</li> <li>•Postulados por los partidos.</li> <li>•Contienden en la campaña mediante programas, propuestas y contraste de ideas.</li> </ul>
Tipos de listas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Lista cerrada y bloqueada.</li> <li>•Lista cerrada y no bloqueada.</li> <li>•Lista abierta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Lista cerrada y bloqueada.</li> </ul>
Mecanismos de votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Voto por lista, en pizarrón, por filas, jerarquías, a mano alzada, por colocación en la plaza, aplausos, urnas, aclamación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Voto libre, secreto, directo, personal e intransferible.</li> </ul>
Sistemas de votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Voto único no transferible.</li> <li>•Voto preferencial/múltiple.</li> <li>•Voto preferencial/alternativo.</li> <li>•Panachage.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Voto único no transferible.</li> </ul>
Validación de los resultados	Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.	Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
Toma de posesión	De acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad. Si la duración en el cargo es de tres años, entonces debe tomar posesión el 1 de enero del año siguiente al de la elección.	1 de enero del año siguiente al de la elección.

Fuente: Elaboración propia con base en el CIPPEO (2011).

Como se puede observar, el régimen electoral de usos y costumbres establece una serie de principios, instituciones y requisitos para que los integrantes de la comunidad puedan acceder mediante el sistema de cargos a un espacio para la toma de decisiones, que es la asamblea y las formas de organización del procedimiento co-

micial. Este último es mucho más amplio que la mera elección de autoridades, pues varía el número de asambleas y de actividades a realizar, según las prácticas tradicionales de cada comunidad.

Dentro de todo el entramado normativo, se desarrollan los aspectos electorales relacionados con las 418 comunidades en las que rigen los sistemas de usos y costumbres en Oaxaca, en un universo de 570 municipios.

Finalmente, importa resaltar que a raíz de la última reforma electoral se logró una de las viejas exigencias (Villa 2001, 352) en torno a la tutela judicial efectiva de los derechos indígenas, con el establecimiento de la posibilidad de que accedan a los medios de impugnación locales para controvertir los actos relacionados con las elecciones por usos y costumbres, así como la protección de sus derechos político-electorales, a diferencia de lo que sucedía en el sistema de partidos políticos.

En las reformas de 1995 se reconoció el derecho de las comunidades para elegir a sus autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres; de los 570 municipios que integran el estado de Oaxaca, en el proceso electoral de 1998, cuatrocientos dieciocho se rigieron por ese sistema y los restantes por el de partidos políticos, la característica de esta doble forma de elección estriba en que tratándose de los usos y costumbres, el Tribunal Electoral no tiene injerencia alguna, debido a que los distintos medios de impugnación que la Ley contempla sólo se dan a los partidos políticos, los que en teoría nada tienen que ver en las elecciones por usos y costumbres.

La experiencia del proceso anterior demostró que los acuerdos del Instituto aún tratándose de usos y costumbres, no siempre se apegan a la legalidad, de donde es necesaria la intervención de una instancia distinta para garantizar que aún

en esta modalidad, las actividades del Instituto se ajusten a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; porque sólo de esa manera se puede vivir bajo un estado de derecho (Martínez Geminiano 1999, 154).

## VI. CONCLUSIONES

La historia del estado de Oaxaca y de los pueblos que integran su demografía y etnografía es compleja y se traduce en un verdadero mosaico pluricultural, cuya regulación mediante el derecho debe atender dicha característica si se quiere abarcar todo el fenómeno.

La Constitución federal reconoce la existencia de los pueblos indígenas y de sus derechos a autorregularse conforme a sus sistemas normativos internos, siempre que no sean contrarios a los derechos humanos. La Constitución Política del Estado de Oaxaca cumple otro tanto, al reconocer a los pueblos originarios de la entidad su existencia como entes de derecho y su derecho a gobernarse por usos y costumbres.

La legislación secundaria de Oaxaca ha avanzado en el desarrollo de los derechos reconocidos en las constituciones federal y local, de manera que en el estado existen normas que regulan, en detalle, aspectos como los atinentes al catálogo de comunidades que se rigen por usos y costumbres, a la validación de los procesos por este sistema y a la coexistencia de los órdenes indígena y estatal.

En el plano Legislativo, Oaxaca ha marcado la vanguardia en cuanto al trato y reconocimiento de los procedimientos basados en usos y costumbres para la elección de las autoridades municipales.

La caracterización genérica del derecho consuetudinario permite entrever que existen importantes diferencias entre dicho sistema electoral y el correspondiente a los partidos políticos, ya que el primero se distingue por su flexibilidad y multiplicidad de opciones,



que permiten a las comunidades y pueblos indígenas atender mejor sus necesidades, buscando lograr siempre el más amplio consenso entre sus integrantes.

## VII. FUENTES CONSULTADAS

- Anaya Muñoz, Alejandro. 2003. “La política de reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el Estado”. *Relaciones* 96. Año/vol. XXIV (otoño): 267-304. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/137/13709608.pdf> (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: la legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana.
- Armenta Ramírez, Petra. 2006. “Elecciones por usos y costumbre en México”. *Revista Letras Jurídicas* 14. Año VII (julio-diciembre): 1-10.
- Bailon Corres, Moisés J. 1991. Sistema de dominio regional y Juntas de Administración Municipal en Oaxaca. En *Insurgencia democrática: Las elecciones locales*, coords. Jorge Alonso y Silvia Gómez Tagle, 35-44. México: Universidad de Guadalajara.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2006. *Indicadores sociodemográficos de la población indígena 2000-2005*. Disponible en [www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis\\_resultados\\_2005.pdf](http://www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis_resultados_2005.pdf) (consultada el 15 de octubre de 2012).
- Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec. 2000. *Derechos humanos e impartición de justicia en el Istmo de Tehuantepec. VIII Informe*. México: Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec.

- Chacón Hernández, David. 2009. *Democracia, nación y autonomía técnica*. México: Porrúa.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1997. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en <http://www.cidh.org/indigenas/Cap.2g.htm> (consultada el 16 de abril de 2013).
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2011. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. s. f. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de discriminación a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm> (consultada el 15 de octubre de 2012).
- Colomer, Josep M. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Comisión Permanente de Asuntos Indígenas. 2001. *Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña*. México: Congreso del Estado/LVI Legislatura del Estado de Oaxaca.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (consultada el 16 de abril de 2013).
- Cordero Avendario de Durand, Carmen. 2001. *El derecho consuetudinario indígena en Oaxaca*. México: Instituto Estatal Electoral Oaxaca.
- Correas, Oscar. 2003. *Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*. México: Fontamara.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf) (consultada el 16 de abril de 2013).

- CPEO. Constitución Política del Estado de Oaxaca. 2012. México: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: H. Congreso de la Unión.
- De las Reducciones, y Pueblos Indios. 1680. En *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*. Tomo II. Disponible en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/indice/indice.html> (consultada el 15 de octubre de 2012).
- Díaz Montes, Fausto. 1994. Oaxaca. En *Las elecciones en los estados*, coord. Silvia Gómez Tagle, 79-96. México: La Jornada/ CEIICH-UNAM.
- . 1995. Elecciones locales en Oaxaca. En *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, coords. Manuel Larrosa y Leonardo Valdés. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- *et al.* 1994. Oaxaca: Diversidad municipal y participación ciudadana. En *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, coord. Mauricio Merino, 135-62. México: El Colegio de México.
- DRIPS. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 16 de abril de 2013).
- Flores Cruz, Cipriano. 1997. *Los valores políticos de los oaxaqueños*. México: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- . 1999. El sistema electoral por usos y costumbres. El caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca. En *Democracia y representación en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo I, coord. J. Jesús Orozco Henríquez, 239-54. México: IJ-UNAM.
- Gómez de Silva, Guido. 2012. *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. 2a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- González Galván, Jorge Alberto. 2010. *El Estado, los indígenas y el derecho*. México: UNAM.

- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez. 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF.
- Grayson, George W. 2001. *A Guide to the 2001 Mexican States Elections: Gubernatorial and Local Contests*. Washinton: The Center for Strategic and International Studies.
- Hernández-Díaz, Jorge, coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI.
- . 2001. *Reclamos de la identidad: la formación de organizaciones indígenas en Oaxaca*. Oaxaca: UABJO.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2003. *Catálogo 2003 de municipios que se rigen por usos y costumbres*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/biblioteca-digital/80-capacitacion-electral/107-catalogo-2003-de-municipios-que-se-rigen-por-usos-y-costumbres.html> (consultada el 18 de julio de 2013).
- . 2011a. *Usos y costumbres. 1 año*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/biblioteca-digital.html> (consultada el 18 de julio de 2013).
- . 2011b. *Usos y costumbres. 1 1/2 año*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/biblioteca-digital.html> (consultada el 18 de julio de 2013).
- . 2011c. *Usos y costumbres. 2 años*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/biblioteca-digital.html> (consultada el 18 de julio de 2013).
- . 2011d. *Usos y costumbres. 3 años*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/biblioteca-digital.html> (consultada el 18 de julio de 2013).
- . 2011e. *Catálogo municipal de usos y costumbres de San Juan Bautista Atlatlahuaca*. Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres. Disponible en [http://bieoaxaca.org/sistema/pdfs/cat\\_mun\\_uyc/DISTRITO%20](http://bieoaxaca.org/sistema/pdfs/cat_mun_uyc/DISTRITO%20)

- II/SANJUANBAUTISTAATATLAHUCA9.pdf (consultada el 15 de mayo de 2012).
- . 2011f. *Catálogo municipal de usos y costumbres de Nazareno ETLA*. Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres. Disponible en [http://biooaxaca.org/sistema/pdfs/cat\\_mun\\_uyc/DISTRITO%20II/NAZARENOETLA3.pdf](http://biooaxaca.org/sistema/pdfs/cat_mun_uyc/DISTRITO%20II/NAZARENOETLA3.pdf) (consultada el 15 de mayo de 2012).
- . 2011g. *Catálogo municipal de usos y costumbres de San Miguel Amatlán*. Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres. Disponible en [http://biooaxaca.org/sistema/pdfs/cat\\_mun\\_uyc/DISTRITO%20III/SANMIGUELAMATLAN25.pdf](http://biooaxaca.org/sistema/pdfs/cat_mun_uyc/DISTRITO%20III/SANMIGUELAMATLAN25.pdf) (consultada el 15 de mayo de 2012).
- . 2011h. *Iniciativa de reforma CIPPEO*. Disponible en [http://www.ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/PDFs/inic\\_ref\\_cippeo.pdf](http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/PDFs/inic_ref_cippeo.pdf) (consultada el 16 de abril de 2013).
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios, Oaxaca*. Disponible en [www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=20](http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=20) (consultada el 15 de octubre de 2012).
- . 2012. *Perspectiva estadística Oaxaca*. Disponible en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estados/persc\\_estd/oax/Pers-oax.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estados/persc_estd/oax/Pers-oax.pdf) (consultada el 15 de octubre de 2012).
- La elección en municipios de usos y costumbres: una propuesta de análisis. 2001. *Informe de observación electoral en municipios de usos y costumbres. Oaxaca*, 1-34. Oaxaca: Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca/Servicios para una Educación Alternativa, Educa A.C.
- Labastida, Julio, Natividad Gutiérrez Chong y Julia Flores, coords. 2009. *Gobernabilidad en Oaxaca. Municipios de competencia partidaria y de usos y costumbres*. México: IIS-UNAM.
- LDPCIEO. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 2011. Disponible en <http://www.congreso.oaxaca.gob.mx/lxi/info/legislacion/028.pdf> (consultada el 16 de abril de 2013).

- León Gálvez, Adín de, *et al.* 1998. "Panorama del sistema de medios de impugnación en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 10 (volumen I): 95-9.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LMEO. Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. 2009. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- López Bárcenas, Francisco. 1998. *Entre lo propio y lo ajeno. El sistema electoral consuetudinario en el Estado de Oaxaca*. México: Centro de Estudios Antropológicos, Científicos y Lingüísticos Ce-Ácatl.
- . 1999. *Constitucionalismo y derechos indígenas en Oaxaca*. México: Centro de Estudios Oaxacalifornianos. Disponible en <http://fiob.org/1999/06/constitucionalismo-derechos-indigenas-oaxaca/#more-738> (consultada el 15 de octubre de 2012).
- Luján, Noemí. 2000. Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta. En *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, coords. Julio Labastida, Noemí Luján y Antonio Camou, 41-84. México: Flacso/IIS-UNAM/Plaza y Valdés.
- Martínez Geminiano, Crescencio. 1999. "El Tribunal Electoral en el Estado de Oaxaca, antecedentes y perspectivas". *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electoral* 11 (mayo-junio): 151-6.
- Martínez Sánchez, Francisco, coord. 2003. ¿Constitucionalidad o inconstitucionalidad del voto público en las elecciones de los municipios de Oaxaca que se rigen por el sistema de usos y costumbres? En *El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho*, 135-44. México: Tribunal Estatal Electoral Oaxaca.
- Morales, Amaranta. 1999. "Entre lo propio y lo ajeno. El sistema electoral consuetudinario en el estado de Oaxaca". *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual* 93 (año 15): 115.

- Obieta Chalbaud, José A. de. 1993. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*. España: Tecnos.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio\\_169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio_169_oit.pdf) (consultada el 16 de abril de 2013).
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Owolabi, Kunle. 2004. “¿La legalización de los ‘usos y costumbres’ ha contribuido a la permanencia del gobierno priista en Oaxaca? Análisis de las elecciones para diputados y gobernadores, de 1992 a 2001”. *Foro Internacional* 3 (volumen XLIV): 474-508.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. 1996. “A propósito de las comunidades indígenas: El artículo 25 de la Constitución del Estado de Oaxaca (1990) y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (1992) adicionados en 1995”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 86. Año XXIX (nueva serie): 743-8.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 16 de abril de 2013).
- PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (consultada el 16 de abril de 2013).
- Rodríguez Saldaña, Roberto. 2011. Los sistemas electorales indígenas. En *Cuestiones y reflexiones político-electorales*, coords. Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, 399-414. México: Laguna.
- Ruipérez, Javier. 1995. *Constitución y autodeterminación*. España: Tecnos.
- Sentencia SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/>

- sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm (consultada el 16 de abril de 2013).
- SUP-JDC-3185/2012. Actoras: Asunción Andrea Sánchez Martínez y María Aida Natalia Fuentes Sánchez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y otros. Disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-3185-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-3185-2012.pdf) (consultada el 16 de abril de 2013).
- Sipaz. Servicio Internacional para la Paz. s. f. Oaxaca en datos. Disponible en [www.sipaz.org/data/oax\\_es\\_01.htm](http://www.sipaz.org/data/oax_es_01.htm) (consultada el 15 de octubre de 2012).
- Stavenhagen, Rodolfo. 2007. Los pueblos indígenas y sus derechos. México: UNESCO México. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2008/Indigenas/libro%20pdf/Libro%20Stavenhagen%20UNESCO.pdf> (consultada el 16 de abril de 2013).
- Tesis CLI/2002. USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, 1731-2.*
- Tribunal Electoral del Distrito Federal. 2001. *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*. Tomo I. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Vásquez, Genaro V. 1940. *Doctrinas y realidades en la legislación para los indios*. México: Departamento de Asuntos Indígenas.
- Vásquez Urdiales, Juan de Jesús. 2001. Juicios Electorales en el sistema de usos y costumbres del estado de Oaxaca. En Tribunal Electoral del Distrito Federal 2001, 319-35.
- Velásquez, Ma. Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- Villa Carrillo de Jarquín, María Elena. 2001. Medios de impugnación en el estado de Oaxaca: necesidad de su reforma. En Tribunal Electoral del Distrito Federal 2001, 337-53.





*Elementos para la caracterización del sistema electoral  
consuetudinario en Oaxaca*

es el número 39 de la serie Temas selectos  
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en octubre de 2013  
en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal  
Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.