

MEMORIA

foro

**JUSTICIA ELECTORAL
EN USOS Y COSTUMBRES**

Reflexiones sobre legislación electoral
en municipios indígenas

INDICE

PRESENTACION	2
INTRODUCCION	4
PANEL 1:	
Los Conflictos en los Municipios de Usos y Costumbres en la voz de los propios actores	7
C. Aurora Cruz García, Santiago Xanica	8
C. Miguel Cruz Quiroz, Santiago Ixtayutla	11
Comentarios y Preguntas	14
Síntesis	17
PANEL 2	
El papel de las Instituciones Electorales en la solución de las controversias	18
Lic. Cipriano Flores Cruz, Instituto Estatal Electoral	19
Lic. Juan Carlos Silva Adaya, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	23
Lic. Juan Díaz Pimentel, LVIII Legislatura	39
Lic. Miguel Angel Vásquez de la Rosa, Servicios para una Educación Alternativa	42
Comentarios y Preguntas	46
Síntesis	49
PANEL 3:	
¿Se requiere un sistema procesal para resolver controversias en Usos y Costumbres?	51
Dr. Fausto Díaz Montes, IISUABJO	52
Lic. Francisco López Bárcenas, Congreso Nacional Indígena	55
Lic. Hugo Aguilar Ortíz, Servicios al Pueblo Mixe	59
Lic. Marcos Leyva Madrid, Servicios para una Educación Alternativa	62
Comentarios y preguntas	67
Síntesis	72
MESAS DE TRABAJO	73
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	74
ANEXOS	
Sobre los ponentes	77
Participantes	79

PRESENTACION

En la discusión federal sobre los derechos de los pueblos indígenas, las elecciones municipales por usos y costumbres en Oaxaca se colocan como un “laboratorio” específico, sobre la vigencia y las posibilidades de las autonomías indígenas en este momento de la historia mexicana.

Si bien los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas son anteriores al derecho positivo, su reconocimiento jurídico en las elecciones municipales de Oaxaca abarca solamente tres procesos electorales: 1995, 1998 y 2001. Para su regulación, la legislación oaxaqueña cuenta con el Libro Cuarto del Código de Instituciones y Procedimientos Políticos y Electorales (CIPPEO). A través de estos tres procesos electorales se han puesto de manifiesto los alcances y las limitaciones tanto del marco jurídico existente como de las instituciones electorales correspondientes, con relación a la práctica de los usos y costumbres propios de las comunidades.

En este contexto, ha surgido la necesidad de poner especial atención a los municipios en donde se suscitan controversias electorales, analizando la actuación de los diferentes actores sociales implicados y los mecanismos cómo se resuelven o se prolongan. La gran diversidad de formas de elección de autoridades municipales y los contextos políticos locales o regionales hacen complejo e interesante el análisis del tema. Según el Instituto Estatal Electoral, durante los tres procesos electorales mencionados el porcentaje promedio de municipios de usos y costumbres que registraron controversias es del 12%. Es decir, que durante los periodos electorales se registra un promedio de 50 municipios con controversias con relación al total que eligen por usos y costumbres. En 1999 dos controversias llegaron hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con el Objetivo de “analizar la problemática de los municipios que se rigen electoralmente por normas de derecho consuetudinario e iniciar un proceso de reflexión acerca de la legislación oaxaqueña en materia de justicia electoral en municipios regidos por usos y costumbres”, realizamos un Foro en la Ciudad de Oaxaca el día 16 de noviembre del 2001, en el cual participaron autoridades y ciudadanos hombres y mujeres de municipios de usos y costumbres, instituciones gubernamentales y civiles, académicos y medios de comunicación.

El evento logró ampliamente sus objetivos, no solamente por la diversidad y el número de participantes, sino también por los planteamientos y aportes que se discutieron y porque en opinión de muchos propició la reflexión sobre un tema vigente y aún no abordado.

Con la presente publicación, difundimos los contenidos del Foro para contribuir a la formulación de una Agenda de Reforma Electoral que garantice a los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca avanzar en la construcción de su autonomía. Una de las conclusiones fundamentales del Foro es que los pueblos y comunidades indígenas son la primera instancia para resolver las controversias surgidas en sus elecciones y, por ello, es necesario fortalecer los mecanismos internos.

La Memoria del Foro consta de cinco partes: en la primera se ubican los aspectos introductorios. Las tres siguientes dan cuenta de las ponencias, comentarios y preguntas de los temas abordados en cada panel realizado: caracterizar los conflictos en los municipios, analizar las consecuencias de la falta un marco normativo para resolver las controversias y analizar la viabilidad de un sistema procesal para resolverlas. La última parte recoge los resultados de las mesas de trabajo y las conclusiones. Se agregan dos anexos: el *currículum* de los ponentes y la lista de participantes.

Servicios para una Educación Alternativa A. C.
Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca

Enero de 2002.

INTRODUCCIÓN

Para ubicar el marco general de este Foro sobre Justicia Electoral que estamos iniciando, queremos partir de la historia reciente y concreta de un pueblo, que nos haga ver la importancia de las discusiones y propuestas que se harán en las exposiciones y mesas de trabajo a lo largo del evento.

Es la historia de un pueblo de Oaxaca, en donde las autoridades municipales se nombran por usos y costumbres a través de tres asambleas, en las cuales participan hombres y mujeres, la cabecera municipal y las agencias, los ancianos y los jóvenes. En cada asamblea las ternas y los resultados puede cambiar.

Después que el pueblo hizo su 1ª Asamblea, se dio una intensa discusión por la campaña proselitista que realizaba quien había resultado ganador. Esto motivó que antes de la 2ª Asamblea, autoridades municipales, agentes, principales, caracterizados y varios ciudadanos más, tomaran acuerdos en el sentido que se respetaran los usos y costumbres, sin la realización de campañas proselitistas.

Sin embargo, antes de la 3ª y última asamblea, varios funcionarios, entre ellos dos diputados electos, reunieron a las autoridades municipales y agentes de la población para proponerles un candidato que asegurara la unidad y evitará la violencia. Si aceptaban la oferta, el pueblo tendría mayores recursos que los asignados oficialmente y regalos extras como los recursos que les entregaron ese mismo día para sus viáticos.

Fue evidente que la 3ª Asamblea estuvo fuertemente discutida. La Mesa de Debates preguntó a los presentes si se anulaban o mantenían los resultados de la 2ª Asamblea; 765 ciudadanos votaron para que se anularan, 724 que se mantuvieran y 398 se abstuvieron. Después se preguntó si podían participar en las nuevas ternas quienes habían sido anulados: 674 dijeron que no y 577 que sí. En ambos, casos las cuentas reportadas por los escrutadores causaron polémica.

Antes de integrar las ternas, varios ciudadanos insistieron que para la selección de candidatos se tomara en cuenta quienes ya habían cumplido toda la escala de cargos. Sin embargo, eso no se cumplió, pues quienes tenían definidos sus intereses propusieron inmediatamente de manera directa tres candidatos, entre ellos el candidato de los funcionarios públicos. Varios opinaban que se rehiciera la terna, pues los designados no cumplían con la costumbre y además el candidato impuesto había hecho campañas proselitistas. En medio de gran tensión la Mesa dijo que procedía la votación. Entre los tres candidatos solamente reunieron 821 votos, absteniéndose 1066 ciudadanos de los 1887 presentes. Estos resultados causaron descontento y la mesa dijo que se continuaría con los demás nombramientos. Entonces muchos ciudadanos comenzaron a retirarse, e inmediatamente la autoridad municipal tomó el micrófono y le dijo a la Policía Preventiva y Ministerial que detuvieran por la fuerza a los ciudadanos. Se dio un momento de gran tensión y los ciudadanos continuaron abandonando la Asamblea. Para la votación de Síndico Municipal, la terna logró en total solamente 505 votos. Y cuando nombraron finalmente al suplente del Regidor de Salud, los votantes de la terna apenas fueron 177.

La historia narrada es la que se dio en el Municipio de Santiago Amoltepec, Sola de Vega.

En el centro de esta discusión están varias cuestiones:

- En cuanto al procedimiento de la elección, fue punto de fuerte tensión las campañas políticas que dos candidatos habían realizado.
- En la selección de la terna de candidatos para presidente municipal, la discusión se dio entre quienes proponían candidatos jóvenes y quienes pedían que se respetara el tradicional sistema de cargos, el cual finalmente no se respetó.
- En el momento de la votación los interrogantes fueron varios: la certeza en el conteo de votos en una gran asamblea de 1887 ciudadanos; la legitimidad del presidente electo pues la terna solamente hizo votar un 44 % de los ciudadanos presentes. Pero sobre todo, se cuestionaba que el candidato electo hubiera sido impuesto y apoyado económicamente por los diputados electos. En el fondo de todo se cuestionaba la legitimidad misma de una elección que ya había sido pactada fuera del pueblo.
- En relación a la participación de las autoridades municipales en el proceso electoral, se cuestionaba el apoyo que dieron primero a un candidato y luego a otro; así como la orden fulminante transmitida por micrófono a la Policía Preventiva y Ministerial.

Dicha elección municipal, como otras más, colocan en la mesa de la discusión preguntas sumamente importantes en relación a la práctica y el futuro de los usos y costumbres, los órganos electorales en el Estado, los diferentes actores políticos, la legislación local existente para los municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario y la legislación nacional acerca de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Por ejemplo:

- Aún cuando culturalmente es muy importante la participación de las autoridades municipales en el proceso de elección ¿cómo definir su correcta participación?
- ¿Es legal y legítima una elección como la narrada, en la cuál, si bien formalmente la “mayoría de votos” para presidente municipal la obtuvo un ciudadano en la asamblea, éste fue propuesto y financiado por funcionarios públicos? ¿Qué papel debe jugar el Instituto Estatal Electoral en estos casos?
- Si por la intervención de funcionarios públicos en elecciones municipales, se desata en los pueblos una convulsión social con consecuencias irreparables ¿cómo se asegura que no se deje en la impunidad la intervención de dichos funcionarios?
- ¿Cómo han de incorporar los pueblos y comunidades indígenas, dentro de sus sistemas normativos internos para la elección de autoridades, los elementos que surgen en el actual contexto histórico por la participación de las mujeres junto con los hombres; las agencias municipales junto con las cabeceras municipales; los avecindados y radicados (migrantes) juntamente con los ciudadanos residentes; los ancianos o principales junto con los jóvenes?
- ¿Cómo enfrentan los pueblos y comunidades indígenas nuevas situaciones sociales y políticas que se dan por el aumento de la población y la creciente participación, por el manejo de los recursos municipales dentro de la descentralización administrativa, por la carestía de la vida que limita el servicio gratuito?

- ¿Con qué recursos legítimos o legales cuentan los pueblos y comunidades indígenas cuando las autoridades electorales violan sus derechos de libre determinación?
- ¿De qué manera se asegura la no intervención de los partidos políticos en la designación de los miembros de los Ayuntamientos y en el desarrollo de los procesos internos?
- ¿Es posible establecer un régimen de pluralidad jurídica en el que convivan y se respeten en condiciones de igualdad el derecho jurídico escrito y el derecho consuetudinario indígena oral?

Es evidente que la respuesta a varias de estas preguntas se remite a las decisiones de los pueblos mismos, dentro del ámbito de su autonomía. Pero también es sumamente claro que muchas de estas respuestas atañen a los marcos normativos positivos existentes y a quienes los ejecutan, así como a la correcta actuación y funcionamiento de las instituciones respectivas.

El análisis de estas situaciones, particularmente en lo referente a las controversias suscitadas en torno a los procesos electorales bajo normas de derecho consuetudinario, nos ha llevado a organizar el presente Foro.

Sin lugar a dudas el Libro Cuarto del Código de Instituciones y Procedimientos Políticos y Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO) ha avanzado en el marco normativo de las elecciones por usos y costumbres, pero también, después de las elecciones de 1998 y las que actualmente se desarrollan, está mostrando sus limitaciones; sobre todo en lo referente a la solución de las controversias originadas al interior de los mismos municipios y las que surgen por la diversa intervención del Instituto Estatal Electoral, el Congreso Local, o los Tribunales Electorales.

Es sumamente importante dejar en claro que al destacar los retos que enfrentan las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, no pretendemos ponerlas en tela de juicio, sino por el contrario, queremos propiciar espacios abiertos de discusión y reflexión para que los diferentes actores implicados (autoridades municipales, comunidades, ciudadanos, organizaciones indígenas y civiles, autoridades electorales, académicos, etc.) colaboremos para el fortalecimiento de las autonomías de los pueblos indígenas, en este momento de la historia en que se discute su nueva relación con el Estado y el resto de la sociedad.

Así pues, esperamos que las ponencias, discusiones y conclusiones del Foro, aporten elementos para:

1. El fortalecimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas.
2. La solución de controversias originadas en los municipios que nombran a sus autoridades por usos y costumbres.
3. La formulación de los marcos normativos o institucionales que regulen las controversias.
4. La definición de una Agenda de Reforma Electoral.
5. Avanzar en la legislación de los derechos de los pueblos indígenas en México.

PANEL 1

LOS CONFLICTOS EN LOS MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES EN LA VOZ DE LOS PROPIOS ACTORES

Moderadora
Antrop. Sara Méndez
Servicios para una Educación Alternativa A. C.
Comisión Diocesana de Pastoral Social

En este primer panel del Foro analizamos dos experiencias de conflictos político-electorales en Municipios de usos y costumbres.

Los y las protagonistas de la trama nos narran su historia y nos permiten ubicar los principales desafíos que enfrentan hoy en día los municipios indígenas de Oaxaca.

A través de este ejercicio, buscamos confrontar estas experiencias con las de muchos municipios más que enfrentan problemáticas similares; y con ello establecer puntos de comparación que nos permitan avanzar hacia la solución de conflictos e iniciar una discusión sobre el pleno reconocimiento y respeto de los sistemas electorales tradicionales.

PARTICIPANTES

C. Aurora Cruz García, Santiago Xanica
Integrante del Comité de Usos y Costumbres

C. Miguel Cruz Quiroz, Santiago Ixtayutla
Secretario del Síndico Municipal

El conflicto electoral de Santiago Xanica¹

C. Aurora Cruz García
Integrante del Comité de Usos y Costumbres

Desde siempre Xanica ha elegido a sus autoridades bajo las normas de los usos y costumbres, a pesar de ello, el PRI siempre se había adjudicado las elecciones y sin consultar a la población, a más bien, aprovechándose de su ignorancia, los candidatos siempre se registraban bajo las siglas del PRI.

En el período próximo pasado, el PRI, utilizando a personas del mismo pueblo que vivían en la ciudad y que buscaban únicamente intereses personales y mezquinos en contubernio con estos forjadores del desorden, la desunión la desestabilización y miseria de los Municipios que se rigen bajo las normas ancestrales, quisieron implantar en nuestro pueblo las formas partidistas.

Así se venían dando las elecciones periodo por periodo, y en el año de 1998 tras haber hecho las elecciones como es la nuestra costumbre un grupo de personas impugnaron las mismas, argumentando la no participación de algunos ciudadanos, y además la NO PARTICIPACIÓN de las Agencias, cosa que NUNCA ANTES había sucedido. Cabe señalar que estas personas estaban bien aleccionadas por la diputada priísta María de las Nieves Fernández, participando además una organización dizque indígena, pero que en realidad está al servicio del sistema, encabezada esta organización por el Sr. Francisco Zavaleta: UCI –Cien años de soledad.

Y nosotros, por desconocer muchas cosas, aceptamos esa impugnación y que se llevara a cabo, como ellos lo decían, una nueva elección, sin pensar nosotros en todo lo que harían para que las cosas fueran a su favor, como lo es la compra y coacción de votos y ofrecer a las Agencias muchos beneficios, cosa que nunca cumplieron, pero los pueblos por su pobreza aceptaron y participaron, así con esto, ellos obtuvieron el triunfo en las elecciones, quedando como Presidente Municipal su candidato, el SR. JUAN CRUZ LOPEZ, quien no reunía los mínimos requisitos para ostentar el cargo, ya que para empezar, no vivía de manera permanente en la comunidad y no había dado servicios a nuestros pueblo.

Aún con todo esto, fue aceptada esta elección, haciendo a un lado a la autoridad elegida por el pueblo y permitiendo que éstos entraran. Lo que a partir de entonces vimos fue que jamás tuvieron la capacidad de convocar al pueblo, pues nunca hicieron una Asamblea Comunitaria y además ni siquiera estaban presentes en el Municipio sino continuamente de viaje en las ciudades, cosas que finalmente era lo único que deseaban.

¹ *Nota del Editor:* Santiago Xanica es municipio del distrito de Miahuatlán, tiene una población de 3267 habitantes distribuidos en 9 rancherías, 3 agencias municipales y 16 fincas cafetaleras. Aproximadamente la mitad de la población es hablante de zapoteco. Está catalogado como un municipio de Muy Alta Marginación. La propiedad de la tierra es privada en la cabecera, existen dos comunidades agrarias: San Felipe Lachillo y el ejido de San Antonio Ozolotepec. La cabecera tiene problemas de límites con la comunidad de Lovene. La principal actividad de los habitantes es la siembra del café (70%), el resto rentan y son jornaleros; la baja en los precios del café ha generado migraciones temporales a sitios como la Ciudad de Oaxaca o la Costa.

Después de haber vivido en carne propia la dolorosa situación de ser burlados y pisoteados nuestros derechos como indios, nos vimos derrotados pero no vencidos, nos unimos formando un frente común después de muchos tropiezos por fin el día 21 de febrero de 1999, el Comité de Usos y Costumbres queda formado por compañeros conscientes de nuestra situación y que en realidad aman a su gente, prueba de ello es que es apoyado y respetado por el pueblo las funciones del Comité han sido siempre: 1. Mantener la calma y tranquilidad del pueblo, 2. Hacer conciencia en los compañeros a través de pláticas y talleres, 3. Representarnos como pueblo ante el gobierno y demás instituciones, 4. Apoyar siempre en todo a la autoridad popular en una palabra “el comité es del pueblo y para el pueblo”

Así, al ver esta situación, el día 7 de marzo del 99, por primera vez, de manera pública manifestamos nuestra inconformidad, pidiendo a la Autoridad que ejerciera su cargo como es debido, recordándole también que las Asambleas Comunitarias son un elemento importante en nuestros pueblos, por lo que debían celebrarse, pero en lugar de atender al pueblo, abandonaron el edificio municipal y se fueron a “despachar” supuestamente, a la casa particular del Sr. Juan Cruz López, llevándose todas las propiedades físicas y valores en documentos del Palacio municipal.

Así las cosas, el 5 de septiembre, los integrantes del cabildo que se encontraban en esa casa particular agredieron una vez más, a dos ciudadanos de la comunidad. Por esta situación, el día 26 de septiembre, el pueblo de Xanica se vio en la necesidad de retomar a la Autoridad anteriormente electa y que estos individuos habían impugnado, formándose así: la AUTORIDAD POPULAR.

Como es sabido que los problemas generan dudas, incertidumbre y desconfianza, tanto en la población y hasta en el Gobierno, más aún cuando hay personas interesadas en fomentar esta situación, dando una información distorsionada, esto dio motivo para que el gobierno mandase a nuestro pueblo a la fuerza pública, los cuales cometieron todo tipo de desmanes. Quiero comentar a ustedes de manera concreta, este caso: Los priistas argumentaron en los medios de comunicación que las y los ciudadanos de nuestro pueblo, en su totalidad eran guerrilleros y subversivos, llegando al grado ridículo de señalar en metros y kilómetros el lugar de campos de entrenamiento, cosa que estamos seguros que el propio gobierno sabía que era una total mentira, ya que en forma continua su gente sobrevolaba toda esa zona, pero con todo y esto, envió a su ejército antiguerrilla a combatirnos, cuando que con lo único que contábamos para nuestra defensa son nuestras herramientas de labranza. Estos, tuvieron durante tres meses, sitiado a nuestro pueblo.

Quiero expresar que la llegada de este ejército no fue como cualquiera de sus incursiones en otros tiempos, sino que llegaron en son de guerra, recuerdo ese momento, sería a las 8 de noche, al terminar el rosario de posadas navideñas, mucha gente aún se encontraban en la cancha municipal, cuando van llegando los carros o camiones repletos de soldados con cascos, llevando tanque o cañones, no se que sería, pero eran unas cosas enormes que apuntaban al frente de cada camión, y los del ejército apuntando con sus poderosas armas a todos nosotros, ya que se dieron el lujo de dar la vuelta alrededor de la cancha Municipal, apuntándonos. Esta actitud nos lleno de terror, impotencia y coraje a la vez, al saber que siendo inocentes, se nos trataba así por parte del gobierno. Este ejército al salir del centro de la comunidad, fue a ubicarse al poniente, construyendo sus trincheras y enfocando sus cañones directamente a nuestro pueblo.

Y así en sus incursiones dentro y fuera del pueblo, se paseaban por las noches para amedrentarnos, todo esto sin detallarles, porque llevaría mucho tiempo, la forma en que la policía judicial y preventiva iban continuamente a las cantinas, desde luego de los priistas y ya en total estado de ebriedad, insultaba a nuestros jóvenes del pueblo.

Buscamos muchas formas para la solución de estos problemas, como el sentarnos a platicar con las autoridades impuestas, con quienes se llegaban acuerdos pero que al día siguiente desconocían. Hubo algunos acuerdos en el municipio de Santa María Huatulco en presencia del Delegado Regional de Gobierno y un representante de la Procuraduría de Justicia del Estado que no se cumplieron por parte de estas autoridades.

En dichas ocasiones pedimos la intervención del Gobierno y del Instituto Estatal Electoral para buscar una solución, como hacer una nueva y legítima elección o la ratificación de la Autoridad Popular. Hicimos marchas y plantones uniéndonos con otros pueblos. Llevamos a cabo también en el mes de febrero del 2000 un Encuentro Estatal de Pueblos Indígenas, exigiendo la pronta salida del ejército y demás cuerpos policíacos, las diferentes organizaciones que fueron a este encuentro realizado en Xanica vinieron y así dieron a conocer lo que estaba sucediendo a Amnistía Internacional, logrando al fin así, la salida de la fuerza armada.

De toda esta situación podemos preguntarnos que cosas positivas y negativas nos ha dejado.

Nos han dejado huellas profundas en la población como es la desunión, la falta de respeto a las autoridades, la ingobernabilidad y últimamente la ruptura en el cabildo municipal oficial, ya que en un afán de componer las cosas, en forma conjunta con el gobierno de el estado, nos comprometimos todos a hacer el mejor de nuestros esfuerzos para recuperar la unidad, así el día 27 de agosto aceptamos la entrada de la autoridad oficial al palacio municipal haciéndose a un lado la autoridad popular cumpliendo así uno de los acuerdos, mas la autoridad oficial no cumplió en su totalidad, pues el síndico y otros regidores, con apoyo de algunos funcionarios y gentes de fuera que los apoyaron desde un principio (Paco Zavaleta), siguen creando una situación de inestabilidad, pues no se unieron al Presidente Municipal para llegar al Palacio Municipal, sino que cómodamente siguen en la casa particular de JUAN CRUZ LOPEZ, y digo cómodamente, por que no entiendo como es que pueden seguir dándose estos lujos, o es que el propio Gobierno lo sigue financiando.

En esta misma minuta de acuerdos a la que hacemos referencia, se señaló la fecha para llevar a cabo la elección para el periodo 2002-2004 asamblea de elección que se realizo en presencia del personal de Instituto Estatal Electoral, hoy sabemos que el síndico y su grupo pretenden crear controversias o impugnar nuevamente a la autoridad electa por el pueblo. Por eso, como decía al principio, los problemas en nuestros pueblos duran el tiempo que quiera el gobierno y las Instituciones, por que el Instituto Estatal Electoral ya debería haber validado algo que en su presencia se realizó.

Pero sobre todo a esta situación nos ha unificado como pueblos y hermanos nos ha hecho madurar y tomar conciencia de que tenemos valores que no deben perderse aunque el sistema lo este pidiendo a gritos, yo como mujer me siento orgullosa de ver como han respondido los hombres y jóvenes de la comunidad y no se diga de las compañeras que han luchado por que queremos el bienestar de nuestro pueblo, y así poder ofrecer un nuevo

Xanica a futuras generaciones hoy Xanica esta unido y dispuesto a cualquier sacrificio por defender sus derechos.

Como dice el dicho “no hay mal que por bien no venga”, en estos tres años de conflicto hemos aprendido muchas cosas entre ellas, ser consientes de cómo se nos trata, como nos trata el gobierno y las instituciones, también hemos aprendido para que sirven los partidos políticos y hemos llegado a la conclusión de que solo sirven para partírnosla. No solo a nivel de los pueblos sino a nivel del país, pues ahora podemos ver con claridad como los partidos únicamente buscan su bienestar personal, sus intereses, escalar puestos para llegar a ser grandes, ganar mucho mas dinero, y nosotros los pueblos Indígenas cada día peor. Es por eso que defenderemos cada vez con mas empeño nuestros Derechos como pueblos Indígenas.

Gracias a estos conflicto hemos conocido a otros pueblos indígenas de Oaxaca y mas allá de nuestro estado y hemos visto con tristeza que son pisoteados igual que nosotros, si dignidad y sus derechos.

Somos indígenas pero no estúpidos

Somos campesinos, pero con orgullo

Somos analfabetas, porque así lo quiere el sistema

Somos pobres y miserables porque igualmente así conviene al poder político y económico, pero somos seres humanos

Soy mujer, y con mucha dignidad



El conflicto electoral en Santiago Ixtayutla²

C. Miguel Cruz Quiroz
Secretario del Síndico Municipal

El problema que dio origen a este conflicto fue que el presidente municipal quiso imponer a su propio hijo y el pueblo no estuvo de acuerdo. Más antes, desde 1990 ya estaba el presidente electo en enero y llegó Paulino Millán G., vino con un grupo de policía de Pinotepa Nacional, llegó para imponerse por a fuerza. Desde ese año hemos tenido problema.

En el año de 1998 el presidente municipal Nicolás Ramírez Roque (1996-1998), en la asamblea quiso imponer a su propio hijo, el pueblo no aceptó. La asamblea eligió a otra

² *Nota del Editor:* Ixtayutla es un municipio del distrito de Jamiltepec, ubicado en la costa oaxaqueña. Tiene actualmente una población de 10 665 habitantes (INEGI:2000), distribuida en 32 localidades. El 73.8% de la población es hablante de lengua indígena, mixteco en su mayoría y una pequeña población de chatinos. Esta catalogado como un municipio de *Muy Alta Marginación*. Cuenta con 8 agencias de policía y un Padrón Electoral de 4745 ciudadanos y ciudadanas. En términos agrarios la tierra de labor representa el 62.5 % de la superficie total del municipio y se encuentra distribuida entre 6 ejidos y los Bienes Comunales de Santiago Ixtayutla.

persona, esto causo la molestia del presidente y disolvió la asamblea. Esto fue en el mes de julio, posteriormente se hizo un acuerdo en Pinotepa con el presidente y sus agentes, se fijó una fecha para nombrar a la autoridad.

El presidente realizó un día antes la asamblea, 19 de diciembre, para que la gente no participará. Un grupo de personas propusieron al C. Francisco Caballero, para presidente municipal. Esta persona vivía en Santiago Jamiltepec, no daba su servicio como ciudadano de Santiago Ixtayutla. Por parte de Usos y Costumbres, no estuvimos de acuerdo y a partir del mes de enero tomamos el Palacio Municipal. Estuvimos en plantón con el presidente que salió electo, pero el presidente municipal no lo reconoció.

Estuvimos más de un mes en el palacio municipal, los compañeros, agentes municipales y tatamandones vinieron a la Cámara de Diputados para pedir respuesta, que se cancelará la asamblea del 19 de diciembre. El Instituto Estatal Electoral no hizo válida esa asamblea porque se hizo un día antes del acordado y la Cámara si validó, dijo que la asamblea era válida.

El pueblo de Santiago Ixtayutla se ha dado cuenta de cuales son sus derechos, antes participaban puros hombres en la asamblea, no participaban las mujeres. Hace tres años el pueblo se levantó, se despertó, hemos despertado que tenemos derechos, también las mujeres tienen derechos.

Durante 1999 tuvimos dos administradores, con muchas vueltas de agentes municipales y tatamandones que vinieron a la ciudad de Oaxaca a pedir apoyo al gobernador. El Gobierno sabe que el pueblo es mayoría, que los grupos de caciques y partidos políticos son minoría, nos pisotea, como somos indígenas no tenemos estudios, ni mucha experiencia. Por eso fuimos hasta México, con la Federación (Tribunal) para pedir solución, al oír el Gobierno estos asuntos nos dieron la fecha para la elección, y como el gobierno también supo nos dio la elección el día 6 de mayo (2000).

Desde esta fecha quedo electo el presidente que esta ahorita en el poder. Para la elección de este año, tuvimos una reunión el 27 de agosto con el Instituto Estatal Electoral. Hubo muchos priistas, no aceptan lo que la mayoría diga, quieren que se haga lo que dicen, pero la mayoría somos los de Usos y Costumbres. Queremos que la autoridad municipal se elija por planillas por los problemas que hay; si hay asamblea nos golpean, nos pegan, no se lleva a cabo la asamblea. Por eso pedimos que sea por casilla. Las mismas mujeres respaldan esto.

La elección ya estaba programada para el 11 de noviembre, pero pasa que los priistas vienen a Oaxaca para anular, dar problema. Se canceló la elección porque los priistas vienen a la Cámara de Diputados, al Instituto Estatal Electoral. Los compañeros están en Pinotepa para definir como se va a hacer. Pero ellos no cumplen, el Gobierno no cumple con su compromiso, no respeta los acuerdos, valora más a un grupo porque son su propia gente.

A lo largo del conflicto de 1998 han intervenido el Instituto Estatal Electoral, la Cámara de Diputados; en cuanto al tiempo, todavía sigue no ha terminado porque los compañeros todavía no están de acuerdo en la forma de elección, que sea por casilla o asamblea. Sigue el conflicto, no sabemos cuando va a ser la elección.

Este conflicto ha traído consecuencias negativas y positivas. En el pueblo de Santiago Ixtayutla se ha visto dividido, entre hermanos son de diferentes grupos, se ven como enemigos, no platican como hermanos, ni con sus propios hijos, con sus papás, ya no platican como antes. Eso es lo negativo, antes no había tanta división.

Lo positivo es la presencia de las mujeres, participan en la asamblea, reconocemos que hombres y mujeres tenemos igual derecho; antes de esto, en 1991 nadamás participaban los agentes que estaban cercanos al municipio, pero el municipio es grande y apenas participaban la mitad de las agencias (8 o 10) para nombrar al presidente municipal. En 1998 que nos organizamos todas las agencias para tomar acuerdos, para hacer la elección de autoridades municipales, ya tenemos acuerdo para nombrar autoridades.

Esto es lo que puedo contar de la experiencia de Santiago Ixtayutla.

COMENTARIOS Y PREGUNTAS³

Sobre Amoltepec (en la introducción):

— ¿Cuál es la razón de las tres asambleas de las que habló José Rentería?

— Son tres asambleas distintas en cada una se integra el cabildo completa. Son autoridades electas, es una especie de dos rondas.

— ¿Elegir autoridades en la primera asamblea es evitar márgenes de error, en base a qué?

— Así es la costumbre de pueblo. Es la forma de crear consensos. La primera asamblea tiene la función de consultar y formar consensos. Son tres asambleas distintas, no se acumulan, cada una tiene su propia autonomía y en cada asamblea se integra el Cabildo completo, presidente con todos los regidores. Por ejemplo si en la Primera Asamblea salen 12 personas nombradas, estas 12 pueden ser nuevamente nombradas en la segunda o cambiadas. Si son autoridades electas, pero hasta la tercera asamblea se define quien es la definitiva. Es una especie de tres rondas, tres vueltas. Es la costumbre del pueblo. Son modos de consultar o crear consensos en las distintas asambleas, de ir viendo el actuar de cada persona, si hay consenso o no eso lo determina la asamblea.

— Tengo entendido que en Amoltepec hay un sistema rotativo de autoridad donde todas las agencias municipales forman parte del Cabildo y que la autoridad se iba rotando. Así lo menciona Cristina Velásquez, porque las agencias habían resuelto quien iba a ser el presidente municipal de manera rotativa, si esa es la historia de Amoltepec es muy interesante como han resuelto esa contradicción en la participación de las agencias y su representación. Supongo que por eso tienen un sistema tan complejo. ¿podrías abundar al respecto?

— En el caso de Amoltepec las agencias siempre han participado, no hay ninguna dificultad en su participación, si el cargo era rotativo, pues ya no. En esta última asamblea hicieron un recuento de cómo se hacía antes en Amoltepec y decían que para la selección de ternas, la autoridad podía proponer una, los principales otra, los ciudadanos reunidos otra. No era una rotación de los cargos, más bien se da una discusión de porque 4 o 5 agencias, contra 19, de estas 4 o 5 siempre salía el presidente municipal; incluso la terna se ampliaba para que fueran 6 o 7 para que cupieran de otras agencias que ellos dicen ‘más mixtecas’, porque casi todos son monolingües y cuando se abren las propuestas de ternas los que hablan español dicen más rápido y los otros no participaban.

— ¿En qué momento deja de tener su función la autoridad municipal? Me refiero a la renovación de autoridades, ¿en qué momento toma la asamblea comunitaria la autoridad?

— Una discusión que se dio era quien conducía la asamblea, se les pregunto a los ancianos que se hacía antes. Algunos decían que la autoridad condujera la asamblea o que se creará una Mesa de Debates, los principales dijeron: antes no había Mesa de Debates, pero también es cierto que la autoridad no conducía propiamente el momento de elección, la autoridad convocaba y en el momento en que empezaba la Asamblea, la introducían y se

³ En adelante los comentarios y preguntas estarán señalados con guión largo, en los casos donde fue posible identificar a los participantes, consignamos sus iniciales.

sentaban, ahí terminaban y los principales le preguntaban a la gente. Ellos lograron distinguir que la autoridad tenía un límite en el ejercicio de dirigir la asamblea, no había una Mesa de Debates pero los principales jugaban una función de mayores para preguntarle a la asamblea y elegir a la autoridad.

En las dos últimas asambleas se nombraron Mesas de Debates, en la primera no se nombró y la autoridad no intervenía pero en esta tercera asamblea intervino dos veces. La primera para exigir que se nombrará y otra para dar la orden a la policía de detener a la gente que se quería salir, lo que fue un poco cuestionado.

Sobre Xanica

— Nos dicen que las agencias no participan, ese es parte del problema: la representación y la participación. Mientras no encontremos ese mecanismo que nos permitan superar este problema de participación y representación este conflicto se va a mantener. Es una opinión muy personal.

—¿Que piensan de la participación de las agencias?

— Nunca antes en el pueblo de Xanica han participado las agencias, sólo cuenta con tres agencias, pero jamás han participado en la elección de nuestras autoridades como tampoco nosotros participamos con ellos para la elección de sus agentes. No conocemos a las personas de otra comunidad para decir esta persona reúne los requisitos para ser presidente o ser agente del pueblo. Jamás las agencias habían participado antes y en el 31 de enero del 99 ahí fue donde estos jóvenes priistas y nosotros por ignorar firmamos una minuta de acuerdos donde aceptábamos la presencia de las agencias en el pueblo para la votación, la elección de las autoridades.

Ese fue nuestro mayor error y lo hemos pagado muy caro. Si hubiera sido nadamás con el pueblo ese señor Juan Cruz jamás hubiera ganado la elección de Xanica, el compañero que teníamos como candidato llevo 377 votos de la comunidad y Juan menos de 100, del pueblo, él gano la elección por la agencias. A través de mentiras, de comprar a los ciudadanos con pequeñas despensas, ofreció \$30 pesos por voto y hasta ahorita no los ha pagado. El día 31 de enero por primera vez se dio permiso a las agencias y fue por eso que gano el Sr. Juan Cruz López, fuimos entregados a manos de los priistas pero por las agencias no por la comunidad. Por eso no estamos de acuerdo en que participen las agencias para la elección de nuestras autoridades, que es lo que hemos estado pidiendo en este tiempo, que se nos respete como comunidad para elegir a nuestras autoridades, nosotros conocemos a la gente, cada quien en su pueblo sabe quien puede desempeñar ese cargo.

— ¿Cuál es la relación de las agencias con la cabecera, qué tienen que ver con el territorio?

— Todas las agencias tienen su propio territorio, cada quien lo suyo.

— ¿Existía ya antes una división al interior del municipio?

— La población se dividió en 1998, un grupo de personas de la comunidad que son del partido del PRI, anularon esa elección. Nosotros dimos lugar a eso, anteriormente había mucha indiferencia de toda la comunidad jamás nos interesamos en ponerle un poquito más de empeño a nuestra autoridad, en vigilar a la autoridad, cómo esta trabajando, pedirle cuentas, participar más con ellos. Nosotros como pueblo ahí está nuestro error, nuestro

delito se puede decir, que dimos oportunidad a otras personas con otros intereses para dividir nuestro pueblo y esto lo hicieron en el 98, cuando fue la anulación de nuestra autoridad electa.

— Me gustaría que quedará claro que este grupo fue a hacer campaña por lo que llegaron a participar las agencias, después de estos tres años de conflicto, las propias agencias se han dado cuenta de que su participación agravó la situación. Ellos presentaron escritos donde se hicieron a un lado. La gente del pueblo ha platicado con las agencias y ha dicho estamos juntos en cuanto a participaciones, a trabajo como municipio.

Sobre Ixtayutla

— ¿Porque la Cámara si validó la elección si el Instituto Estatal Electoral la invalidó?

— Por que un diputado local, Heberto Abrajam, que es del PRI, apoya al grupo priista de Santiago Ixtayutla, por eso dijo que es válida la asamblea y como tiene muchos amigos priistas (en la Cámara de Diputados).

Generalidades

— ¿Cómo llenar los vacíos del libro IV? Este asunto de la participación de las agencias tiene implicaciones históricas, agrarias. Desde antes de estas leyes de usos y costumbres, estos municipios se han reunido, por ejemplo Santiago Comaltepec (Ixtlán) se reúne tres días, la cabecera con todas sus agencias pero ya es una costumbre, es un proceso que fue resultado de las necesidades de ellos mismos. Municipios que tienen varias agencias pero no tienen la tradición porque no ha habido necesidad de reunirse. Cada comunidad es independiente una de otra aunque administrativamente se reconozcan como parte de un municipio. Aquí lo que conviene ir viendo son las constantes, como la injerencia de personas ajenas que tienen intereses de partido o incluso quieren ir a “civilizar”, quieren ir a aplicar la ley que ellos conocen, son abogados, eso aprendieron, pero desconocen las tradiciones, los usos y costumbres. Ocasionalmente provocan conflictos terribles ya que los provocaron se retiran.

Es fundamental distinguir. Recuerdo el caso de 1995 en Ayutla Mixes, como la gente del partido oficial todavía en Oaxaca no podían tener el control de la cabecera municipal se fueron a trabajar en las agencias, las agencias resultan a veces la vía para lograr aquello que no se consigue en la cabecera municipal. Es algo muy delicado.

Se requieren mecanismos de relación, de convivencia entre las agencias y su cabecera municipal, en que medida tiene que ser esta relación, en que manejos. Hay que distinguir este asunto de las participaciones, porque luego los presidentes dicen las participaciones llegan para nosotros porque somos municipio y ustedes son agencia. Es un concepto equivocado pero que se fomenta desde las propias oficinas gubernamentales y no se hace nada por resolver esta problemática y la cabecera municipal se queda con el dinero que les corresponde.

El asunto de sí deben participar o no las autoridades municipales es algo que debe resolverse casuísticamente, no se puede hacer tabla rasa, deben tomarse en cuenta las trayectorias de estos municipios.

SINTESIS

Tomando en cuenta los dos casos, tenemos como antecedentes la intervención de actores externos que mantienen una relación hacia el Gobierno del Estado, sean diputados, delegados, caciques e incluso autoridades electas.

Durante el conflicto las comunidades empiezan a considerar aspectos que antes no se problematizaban tanto, como la pertenencia a la comunidad; en los dos casos se señala el hecho de vivir en la comunidad como una manera de conocerse, de saber los cargos y servicios prestados. Sino viven en la comunidad no sabemos como son esas personas, es el caso de Xanica con sus agencias, y el de Ixtayutla con una persona nacida en la comunidad pero viviendo fuera.

En el caso de la Asamblea, puede ser motivo de conflicto, pero también aglutina, especialmente en la búsqueda de alternativas que garanticen la gobernabilidad. Vemos también cambios en el procedimiento de elección, como la propuesta de planillas en Santiago Ixtayutla como una manera de dirimir sus problemas internos y evitar confrontaciones innecesarias.

Observamos avances en la organización comunitaria, nos mencionaban en Xanica el Comité de Usos y Costumbres, en Ixtayutla también hay un espacio semejante. Se da también la participación de sectores que antes no lo hacían como en el caso de las mujeres; en cuanto a la participación de las agencias, depende de la coyuntura, de la situación histórica y política de cada municipio.

En el caso de Ixtayutla el conflicto interno ha llevado a la participación de las agencias; en el caso de Xanica las agencias son un factor más de conflicto al interior de municipio, especialmente porque también significa la presencia de partidos políticos (PRI), la realización de campañas, la compra de votos, entre otros.

La intervención de actores externos, como el Gobierno del Estado, puede alargar o mantener conflictos. Se mencionó que “los problema en nuestros pueblos duran lo que quiera el Gobierno”, esto habría que irlo matizando pero lo ponemos en la mesa para su discusión.

La situación de los municipios en su vida interna, cotidiana se ve afectada por la presencia de conflictos; hay inestabilidad, ingobernabilidad, enfrentamientos, se mencionaron las divisiones al interior de la familia y entre familias. Estos conflictos también han traído algunas cosas buenas como la toma de conciencia hacia los propios valores, la reivindicación de la identidad étnica, ser mujer, se revalora su participación, se toma en cuenta en las asambleas y también dando su palabra. Me parece que la presencia de la compañera Aurora es un indicador de esto.

PANEL 2

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Moderador
Lic. Juan Carlos Martínez
PRODH-OAXACA

En los últimos años la legislación estatal ha experimentado cambios notables en torno a la reglamentación de las instituciones electorales, sin embargo estos cambios aún no son del todo suficientes para responder a una serie de problemas derivados de los procesos electorales, especialmente de aquellos que realizan su elección bajo el régimen de usos y costumbres.

Para analizar el papel de las Instituciones Electorales en las controversias de Usos y Costumbres, invitamos a algunas autoridades para que nos expresen su punto de vista sobre su labor, de alguna manera, limitada y acotada por la normatividad de los usos y costumbres. Recogemos las opiniones de Organizaciones Civiles que han seguido de cerca esta labor.

Con este panel inauguramos un diálogo abierto y directo entre los distintos actores involucrados en la trama electoral.

PARTICIPANTES

Lic. Cipriano Flores Cruz
Instituto Estatal Electoral

Mtro. Juan Carlos Silva Adaya
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Dip. Juan Díaz Pimentel
LVIII Legislatura

Lic. Miguel Angel Vásquez de la Rosa
Servicios para una Educación Alternativa, EDUCA
Comisión Diocesana de Pastoral Social.

Administración y justicia electoral. La experiencia del Instituto Estatal Electoral en Usos y Costumbres⁴

Lic. Cipriano Flores Cruz
Instituto Estatal Electoral

Un primer punto a considerar es el tipo de régimen: si los municipios son de usos y costumbres o de partidos. En 1995 cuando se crea la ley electoral y se reconocen los usos y costumbres en el estado, no había datos sobre el número de municipios de usos y costumbres y cuantos eran del régimen de partidos. Ni la universidad, las delegaciones de gobierno, la Cámara de Diputados tenían información.

Este es un primer problema: cómo se define el régimen electoral. En 1995 tuvimos problemas de definición de régimen en 30 municipios, que representan el 5.2 % del total de municipios en el estado (570).

Controversias por reconsideración del régimen electoral

PETICIÓN DE CAMBIO	1995*	1998	2001**
Usos y Costumbres a Partidos Políticos	30	45	31
Partidos Políticos a Usos y Costumbres	0	12	2
Total	30	57	33
Porcentaje	5.2	10.0	5.7
Porcentaje promedio en los tres procesos	6.9 %		

*Se considera la problemática de indefinición del régimen pero no por una promoción como controversia.

**Al 15 de noviembre de 2001.

En 1998 tuvimos 57 municipios con problema de definición de régimen que representó el 10%. En este proceso electoral hemos tenido problemas en 33 municipios, lo que representa el 5.7%. Sumando el total de los tres procesos electorales, estamos hablando de un porcentaje promedio de 6.9%. Son los que presentan problemas de controversias en definición de régimen electoral.

Otro de los problemas es el procedimiento de elección, es decir, muchos municipios ya saben como conducir su actividad, hay una costumbre; se dan casos en algunas ocasiones, por algún integrante de la comunidad, se realizan modificaciones, por ejemplo, dicen “en lugar de levantar la mano, ¿por qué no lo hacemos por pizarrón, por raya en el pizarrón?”, en lugar de hacer una asamblea hacemos 30 asambleas en cada una de las agencias. Esto significa cambiar el procedimiento de elección.

Después tenemos un segundo problema. En el caso de Quetzaltepec el presidente municipal cambio el lugar de la asamblea, la hizo en su casa, la costumbre es que tiene que ser en el palacio, también implica un cambio de procedimiento de elección. En 1995 de los 412 municipios tuvimos problema de procedimiento en 14 municipios (3.3%), todos los demás aceptaron su procedimiento. En 1998 tuvieron problemas 29 municipios y en el 2001 hasta este momento llevamos 51, esto es el 12.2%. En promedio un 7.2% de los municipios de usos y costumbres tienen problemas en el procedimiento de elección, como se aprecia en el cuadro.

⁴ Versión a partir de la grabación realizada en el Foro, completada con apuntes del Lic. Cipriano Flores Cruz.

Controversias por revisión del procedimiento de elección

REVISION DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCION	1995*	1998	2001**
Total	14	29	51
Porcentaje sobre municipios de Usos y Costumbres	3.3	6.3	12.2
Porcentaje sobre total de municipio (570)	2.4	5.0	8.9
Porcentaje sobre municipios de Usos y Costumbres	7.2		
Porcentaje sobre total de municipios	5.4		

*En 1995 el total de municipios de Usos y Costumbres fue de 412.

** En 1998 y 2001 este mismo total fue de 418.

La Justicia electoral tiene que atender los problemas postelectorales. Esto es, del resultado de la elección, de la jornada electoral. Esto es lo que se llama controversia, propiamente dicha, de la jornada. Son los siguientes:

Controversias por impugnaciones sobre el desarrollo o resultado de la elección

CONTROVERSIAS POR IMPUGNACION	1995	1998	2001
Total	58*	51	42
Porcentaje sobre municipios de Usos y Costumbres	14.0	12.2	10-0
Porcentaje sobre total de municipio (570)	10.1	8.9	7.3
Porcentaje sobre municipios de Usos y Costumbres	12.0		
Porcentaje sobre total de municipios	8.7		

*El IEE atendió 8 casos poselectorales pero el Catálogo registro diversos problemas o conflictos durante la elección o posterior a ella (51 más).

En 1995 de los 412 municipios tuvimos problemas en 58 de ellos, representan el 14%, podemos observar que por problemas de la jornada electoral sube el porcentaje. En 1998 tuvimos 51 municipios. Este año llevamos 42 y representan el 10% de los municipios de usos y costumbres. Hablamos de un promedio general de un 8.7%.

Estos son los grandes problemas, pero en todas las etapas del proceso electoral hay algún tipo de controversia, que muchas veces se resuelven con una llamada telefónica, una visita a la comunidad, o con sentar a las partes.

El proceso electoral por usos y costumbres se compone, desde mi punto de vista por nueve etapas. A continuación se describen brevemente.

Las etapas del proceso electoral en Usos y Costumbres

ETAPAS	FUNCION DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL	
	MUNICIPIO	Instituto Estatal Electoral
1. INTEGRACIÓN DEL CATALOGO	<ul style="list-style-type: none"> Informe de la autoridad municipal sobre el régimen electoral, fecha y lugar de elección. 	<ul style="list-style-type: none"> Integración del Catálogo Municipal por parte del Consejo General

2. APROBACION	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones comunitarias o grupales • Asambleas previas • Depuración del escalafón de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Información y atención a autoridades y ciudadanía • Integración de expedientes • Seguimiento estadístico
3. DEFINICION DEL PROCEDIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del procedimiento y la convocatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye al municipio en el régimen electoral correspondiente.
4. ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Jornada de elección o asamblea general comunitaria • Elaboración de acta de asamblea o acta electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • A petición de parte observador o mediador de la elección • Seguimiento estadístico
5. CONTROVERSIAS DE LA JORNADA	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionamiento del resultado de la jornada electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de controversias
6. VALIDACION	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de documentación al Instituto Estatal Electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaratoria de validez por parte del Consejo General • Entrega de constancias de mayoría
7. RESOLUCION DE CONTROVERSIAS POSELECTORALES		
8. JUSTICIA ELECTORAL		
5. CALIFICACION	COLEGIO ELECTORAL de la Cámara de Diputados	
	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de expedientes • Calificación de la elección 	

Nota: los puntos 7 y 8 no fueron descritos.

En cada una de ellas hay problemas:

1. Integración catálogo: los municipios avisar que siguen sosteniéndose por la vía de usos y costumbres, o que quieren un cambio, sea de partidos a usos y costumbres o viceversa.
2. Aprobación del catalogo: la ley dice que el Consejo General en la primera sesión del año electoral aprueba el Catálogo de los municipios que rigen su elección por usos y costumbres. En los tres años se ha tenido que diferir la integración del Catálogo por problemas en la integración: porque los municipios no nos avisan del día de su elección o jornada, tienen problemas en la definición del régimen. Hay que recordar que la aprobación del Catálogo puede ser recurrible por los partidos.
3. Definición de procedimiento: los desacuerdos pueden ser por cambios en la fecha de elección, hay presidentes municipales que convocan a elección a la medianoche para que no vaya nadie y así pueden aprobar a la gente que ellos desean que se quede en la presidencia.
4. Jornada Electoral: inconformidades durante la realización de la asamblea o jornada electoral.

5. Controversias de la jornada: conflictos con entre las partes por el resultado de la jornada electoral.
6. En la validación de la elección
7. Resolución de controversias post-electorales
8. Justicia electoral
9. Calificación de la Cámara: puede calificar de manera diferente al Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Propuestas para la resolución de conflictos

1. Desaparecer el Colegio Electoral en la calificación de las elecciones por usos y costumbres (proceso de judicialización) y de partidos. Esto permitirá que las elecciones no se califiquen con criterios políticos, sino jurídicos.
2. Otorgar a los ciudadanos de las comunidades la facultad de recurrir ante el Instituto Estatal y a los Tribunales sobre el proceso electoral por usos y costumbres. Un grupo inconforme, una agencia, una organización de los ciudadanos de la comunidad es suficiente para recurrir al Consejo General y a los Tribunales, esto no es un monopolio de los partidos.
3. Integrar en el Consejo General y en el Tribunal Estatal Electoral miembros conocedores de los usos y costumbres. Debe ser un requisito conocer acerca de la problemática de los usos y costumbres, para tener un criterio amplio.
4. Establecer el Procedimiento de Impugnación.
5. Establecer un procedimiento de cambio de régimen y de procedimiento de elección. Esto implica saber cómo se hace la solicitud de cambio de régimen, razones, quienes lo hacen. Hasta ahora la mayor parte del cambio de régimen lo hacen los partidos, el PRD es el que más solicita cambios de régimen.
6. Otorgar mayor fuerza jurídica al Consejo General en la resolución de controversias. La mayor parte de los conflictos se resuelven a través del diálogo, pero no tenemos fuerza política para la aplicación de la ley.
7. Constituir en las comunidades los Consejos de Usos y Costumbres, para resolver las controversias en primera instancia y otros procedimientos, como el cambio de las costumbres. Estos consejos ya se están creando en varios municipios, defienden los usos y costumbres, establecen los procedimientos de elección, son la primera instancia para resolver controversias y no lleguen al Consejo General, los tribunales: que la propia comunidad pueda resolver sus problemas.



El derecho consuetudinario indígena en el sistema jurídico mexicano⁵

Mtro. Juan Carlos Silva Adaya*
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Supremacía constitucional y jerarquía normativa.

En el Estado mexicano está claramente establecida la supremacía jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el resto de las normas jurídicas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que, en un segundo plano, se ubican los tratados internacionales que estén de acuerdo con aquella y se celebren por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores, dichos ordenamientos jurídicos tienen el carácter de “ley suprema” en el Estado Federal Mexicano y si bien, en el mismo artículo 133 de la Constitución Federal, se establece expresamente que “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ...(la misma Constitución Federal)... serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

Lo cierto, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidó el carácter preeminente de dichos tratados, a través de la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro: “Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”.⁶

Este principio implica la necesidad de que todas las normas jurídicas, en un orden ascendente y en última instancia, refieran su validez a la Constitución Federal, es decir, que se respeten los procesos de creación normativa, los órganos competentes para establecerlas y los contenidos mínimos o fundamentales que se prevén en las normas básicas constitucionales.

Así pues, puede señalarse que, en el sistema jurídico mexicano, existe un principio de jerarquía normativa, porque ocurre una primacía de la Constitución Federal, sobre el resto de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que enseguida de aquella, se ubican los tratados internacionales (artículos 99; párrafos primero y cuarto; 103; 105; 107; 128, y 133 de la Constitución Federal). Estas dos categorías de normas jurídicas vendrían a integrar un orden jurídico superior y de carácter nacional que tiene validez y preeminencia sobre el resto de los órdenes jurídicos parciales que se inscriben en todo el sistema jurídico mexicano.⁷

⁵ La intervención del Mtro. Silva Adaya tiene dos partes, esta ponencia y las gráficas tituladas “*El problema indígena y los medios de impugnación*”. En el Foro expuso la segunda parte.

* Profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM y secretario de estudio y cuenta en la Facultad de Derecho de la UNAM.

⁶ V. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, p. 46, y ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, pp. 16-26.

⁷ Algunos autores establecen que las leyes que emanan de la Constitución Federal, son las orgánicas, reglamentarias y sociales (Mario de la Cueva, por ejemplo), las cuales desde su punto de vista aún tendrían preeminencia sobre las normas jurídicas federales, locales y del Distrito Federal; al respecto, aunque la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a dilucidar el auténtico nivel normativo de los tratados internacionales, lo cierto es que no remedió lo atinente a las leyes que ya se han citado, faltando al principio de interpretación por el cual se determina que el establecimiento del significado de una norma jurídica debe

Ciertamente, en dichos órdenes jurídicos parciales que están contenidos en el sistema federal mexicano, pueden ubicarse tres ámbitos de competencia u ordenamientos normativos parciales. Uno primero que corresponde al ámbito de validez federal, en el cual se establecen en un orden descendente las leyes federales, reglamentos, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, así sucesivamente.

En el segundo orden jurídico parcial, el cual corresponde al ámbito de validez local, están las disposiciones de las constituciones locales, en donde se sitúa la Constitución de cada uno de los treinta y un Estados que integran la federación mexicana, seguida de las leyes locales, los reglamentos y bandos municipales, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, en ese orden.⁸

Y, en el tercer orden jurídico parcial, figuran las normas jurídicas del Distrito Federal, en cuya orden decreciente están el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes que establezca el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el primero de los mencionados como órgano de gobierno del Distrito Federal, los reglamentos y acuerdos que expida el Poder Ejecutivo Federal, como órgano de gobierno del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas.⁹

Es claro que, entre las normas jurídicas que corresponden a órdenes jurídicos parciales, no puede predicarse que exista una jerarquía normativa, ya que se trata de normas jurídicas que están adscritas a esferas de competencia distintas. A lo sumo, lo que podrá actualizarse entre dichas normas que se encuentran en una situación de correspondencia o igualdad, es un problema de invasión de competencias y no de superioridad entre una norma jurídica de un subsistema y otra que corresponde a uno diverso, lo cual demanda una solución que está dada por la determinación de la autoridad competente para establecer o aplicar cierta norma jurídica.

Sin perjuicio de lo anotado, cabe hacerse un primer cuestionamiento: En el sistema jurídico mexicano, ¿en qué nivel normativo y, en su caso, esfera de competencia, se encuentra ubicado el derecho consuetudinario indígena?

Principios básicos del sistema jurídico en México

México es un país en el cual se reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, mismo que en todo tiempo, tiene el inalienable derecho de

ser tal que permita que todas las normas jurídicas del sistema surtan efectos. Sin embargo, con la tesis de jurisprudencia que se citó lo cierto es que se deja sin contenido alguno la disposición que se comenta. V. CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*, 4ª. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 1-31.

⁸ Por ejemplo, la pertinencia de este esquema de jerarquía normativa, además de los numerosos estudios de carácter jurídico, tiene una traducción práctica en el derecho positivo de Tlaxcala, según se puede apreciar en el artículo 7° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en el cual expresamente se determina: El orden jurídico del Estado, atendiendo a la naturaleza y alcance de las normas, se integra por:

- I. Esta Constitución.
- II. Leyes, decretos y convenios que de ella emanen.
- IV. Reglamentos.
- V. Acuerdos; Circulares.
- VI. Resoluciones concretas.
- VII. Convenios y acuerdos entre particulares.

⁹ KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*, 2ª. ed., México, UNAM, 1988, pp. 360–389.

alterar o modificar su forma de gobierno, si bien a través del procedimiento de reforma Constitucional previsto expresamente (artículos 39 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Dicha nación, como forma de Estado, se ha constituido como una república representativa, democrática y federal (artículos 39 y 40 de la Constitución Federal).

El Estado Federal Mexicano está integrado por 31 estados que son autónomos en lo concerniente a su régimen interior, y un Distrito Federal que se denomina Ciudad de México y es la sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 40 y 44 de la Constitución Federal).

Además la Federación, así como los estados y el Distrito Federal (inclusive, prácticamente todos los servidores públicos y habitantes) están sujetos a los principios que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 40, 41, 128 y 133 de la Constitución Federal). Los poderes federales tienen la competencia que se les encomienda, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal, en tanto que las atribuciones de los poderes, además de sujetarse a la Constitución Federal, están condicionadas por la particular de cada Estado, las cuales en ningún caso podrán contravenir lo estipulado en la Constitución Federal.

El carácter republicano, representativo y democrático de México, básicamente, implica que los depositarios del poder ejecutivo, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y los del legislativo, diputados y senadores al Congreso de la Unión, son electos popularmente y su encargo es para cierto periodo, seis años en el caso del titular del poder ejecutivo y de los integrantes de la Cámara de Senadores, así como tres, en el caso de los miembros de la Cámara de Diputados (artículos 41, párrafo segundo, fracción primera; 51, 56 y 81 de la Constitución Federal).¹⁰

Este mismo carácter rige en el caso de los estados y el Distrito Federal, ya que el gobernador de cada estado también es electo para un período de seis años, mientras que los diputados a las Legislaturas o Congresos Estatales, son electos para un período de tres años; por su parte, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es elegido por los ciudadanos y dura en el cargo seis años, y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tres años [artículos 115, párrafo primero; 116, párrafo II, fracciones primera segunda y cuarta, inciso a), y 122, párrafo cuarto y sexto, apartado C, bases Primera, fracción I, y Segunda, fracción I, de la Constitución Federal].

Esta característica del régimen democrático y representativo del Estado Federal mexicano llega a sus consecuencias más próximas a los ciudadanos, ya que en los estados existe una organización municipal, la cual es su base de la división territorial y organización política y administrativa, y para el caso del Distrito Federal, se prevé el establecimiento de órganos político-administrativos (delegaciones), atendiendo a la demarcación territorial en que se divida dicha entidad federativa (artículos 115 y 122, apartado C, Base Tercera, fracción II, de la Constitución Federal).

En estos ámbitos de gobierno (municipal y delegacional), también existe un principio democrático representativo, ya que, en el primer caso, se elige a los ayuntamientos municipales para un período que generalmente es de 3 años y, en el

¹⁰ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*, tr. Héctor Fix Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 153-167.

segundo, a un jefe delegacional que igualmente dura en el encargo 3 años (artículos 115 fracción I, y 122, párrafo cuarto, apartado C, Base Tercera, fracción segunda, de la Constitución Federal).

Sistema federal y división política del territorio

El carácter federal del Estado mexicano significa que existe un principio de descentralización en el ejercicio del poder público, ya que, además del principio de división de poderes, existen distintos ámbitos competenciales u órdenes jurídicos parciales. Un primer orden o ámbito de validez jurídico que correspondería al nacional, está dado por la Constitución Federal y las normas jurídicas fundamentales que de ella emanan, estableciendo atribuciones a ciertos órganos que básicamente tienen repercusiones en todos los ámbitos de gobierno (federal, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional).

Las facultades más significativas son las relativas al control de la constitucionalidad de actos, resoluciones, sentencias y leyes (artículos 40; 41, párrafo segundo, fracción IV; 94; 99, párrafos primero y cuarto; 103; 105; 107; 128, y 133 de la Constitución Federal), como las que se reconocen en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, juicio de amparo y sistema de medios de impugnación en materia electoral (fundamentalmente a través del llamado juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano).¹¹

Por otro lado, están las atribuciones que atañen al régimen federal o ámbito de validez jurídico federal. Facultades que están previstas expresamente en la Constitución Federal y se depositan en los órganos o autoridades federales (artículo 124 de la Constitución Federal) principalmente: Congreso de la Unión, compuesta por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la denominada administración pública federal, tanto la centralizada como la paraestatal, así como el Poder Judicial de la Federación, el cual está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, así como el Jurado Federal de Ciudadanos.

Existen otros órganos que derivan de lo dispuesto en la Constitución Federal y que no están adscritos a “los poderes tradicionales” como lo serían el Tribunal Superior Agrario, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículos 50, 80, 90 y 94 de la Constitución Federal, así como 1º, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por su parte, las atribuciones que conciernen al ámbito local o estatal, son aquellas que no están conferidas expresamente en la Constitución Federal a una autoridad federal (expresa o implícitamente), por lo cual, en el llamado Sistema Residual de Distribución de Competencias en favor de los estados, se entiende que están reservadas a las autoridades locales (artículo 124 de la Constitución Federal), como lo son la Legislatura y el Congreso del Estado; el Gobernador y la administración pública estatal –centralizada o paraestatal, habitualmente-, y el denominado Poder Judicial del Estado– ordinariamente integrado por

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 24ª. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 108-163.

juzgados municipales, mixtos, de menor cuantía o de paz, de primera instancia y salas de apelación, así como el Pleno del Tribunal Superior de Justicia-, así como ciertos órganos autónomos como lo serían las comisiones estatales de derechos humanos u organismos de protección de los derechos humanos, en su caso, los tribunales de lo contencioso administrativo y los institutos, consejos o comisiones electorales estatales (artículos 102, apartado B; 115, párrafo primero, y 116, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III de la Constitución Federal).

En el Distrito Federal está circunscrito un cuarto ámbito de validez jurídico parcial, dentro del total que corresponde al Estado Federal Mexicano. En dicha entidad federativa, la distribución de competencias está depositada entre los Poderes de la Unión (Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Suprema Corte de Justicia de la Nación -ésta última según se agrega en el artículo 29 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal-, los cuales tiene una especie de facultades residuales (tan es así que en la Constitución Federal, luego de que se enumeran ciertas atribuciones del Congreso de la Unión, en el artículo 122, párrafo sexto, apartado A, fracción V, se determina “Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes”), y en las autoridades locales, como lo son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal –incluidos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados- y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Otros órganos que no están adscritos a las ramas tradicionales de gobierno, como ocurre con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tienen facultades expresas, en términos de lo que se prevé limitativamente en la Constitución Federal (en el caso del órgano legislativo local del Distrito Federal, en el artículo 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso o), de la Constitución Federal, luego de que se precisan ciertas atribuciones, se dispone “Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución”).

En última instancia, estarían las atribuciones que corresponden a los municipios y a las delegaciones, las cuales son muy limitadas. En el primer caso que corresponde a los municipios, los ayuntamientos (integrados por Presidente municipal, regidores y síndicos) tienen atribuciones normativas en las materias que se precisan en la Constitución Federal, fundamentalmente la expedición de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, las cuales tienen el carácter de exclusivas, así como en las constituciones estatales y leyes locales (artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal).

En lo que atañe a las delegaciones del Distrito Federal, los titulares, es decir, los jefes delegacionales, es necesario destacar que éstos tienen ciertas atribuciones de carácter administrativo, según se determina en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en las demás leyes que expida el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los reglamentos que expida el Ejecutivo federal, así como los reglamentos y los acuerdos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto al territorio nacional, entendido como el ámbito espacial de validez del sistema jurídico mexicano, está comprendido por el suelo, subsuelo, mares, plataforma continental y oceánica, así como el espacio aéreo y ultraterrestre, esto en términos de lo que

se disponga en el derecho internacional público, según se reconoce en la Constitución Federal (artículos 27, párrafos primero a cuarto y sexto a noveno; 42; 43 a 48, y 73, fracciones I, III, IV, X, XIII y XVII, de la Constitución Federal).

La división política del territorio nacional, comprende la existencia de treinta y un Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como un Distrito Federal. Esta división política no deriva de un criterio étnico o lingüístico, sino eminentemente histórico (proviene de la época de la Colonia) o político.¹²

Como puede apreciarse, en el sistema jurídico mexicano, existe una gran diversidad de disposiciones jurídicas, porque el sistema de distribución de competencias o de descentralización normativa permite que cada órgano del poder público de las distintos ámbitos competenciales válidamente pueda legislar, sobre una misma materia que esté reservada a los Estados, pero con la consabida obligación constitucional de respetar la supremacía constitucional y los demás principios que se prevén por los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución Federal y que pasen por el tamiz procedimental respectivo (artículo 76, fracción I; 89, fracción X, y 133 de la Constitución Federal).

De esta manera, por ejemplo, en México existe una Constitución Federal y, en un plano inferior, treinta y un constituciones locales, así como un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo cual, por razones obvias, puede propiciar que, en las leyes locales, se establezcan disposiciones jurídicas que amplíen o limiten los derechos básico o fundamentales, o bien, las llamadas garantías individuales que se prevén en el sistema jurídico mexicano, lo cual, de suyo, puede implicar que a la larga se articule un sistema de tutela jurídica que sea desigual para las personas.

Esta característica del Estado Federal Mexicano, ha propiciado, como se verá con detalle más adelante, que, en materia de derechos indígenas, existan desarrollos normativos y regulaciones legales diferenciadas, lo cual va en detrimento de la vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como lo serían los de participación política, ya que, en el todavía vigente artículo 4º de la Constitución Federal, en la materia sólo se contienen ciertos principios muy genéricos e infinidad de conceptos indeterminados y a pesar de que, en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, el cual es derecho positivo en México,¹³ existen principios más amplios de los que actualmente se contienen en la misma Constitución Federal.

¹² GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. "Comentario al artículo 42", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20ª. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 135-140.

¹³ DE LA PEZA, José Luis. "Los usos y costumbres indígenas y el derecho electoral en México", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 22, México, Escuela Libre de Derecho, 1998, pp. 429-504, y GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca, en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 433-458.

Lo cierto, es que los órganos normativos de los Estados no han atendido puntualmente a dichos principios cuando determinan o desarrollan las normas básicas en materia de derechos de la tercera generación que corresponderían a las comunidades indígenas. Esto ha implicado una situación de desigualdad para los pueblos o comunidades indígenas, según se sitúen en una u otra zona geográfica, sin que se considere para determinar su estatuto jurídico el hecho de que pertenezcan a un mismo grupo étnico, lingüístico o cultural, pues la división política de las entidades federativas del Estado Mexicano no coincide con la distribución de las comunidades indígenas.

Sistema representativo

Según se anticipó, México, en términos de lo que prevé su Constitución Federal, es una república representativa y democrática, lo cual se traduce en el hecho de que los titulares del Poder Ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal) y los integrantes de los órganos legislativos (Congreso de la Unión y Legislaturas o congresos locales), así como los ayuntamientos municipales y jefes delegacionales, todos, absolutamente son electos. Además de este principio democrático y la precisión de la duración del cargo, en la Constitución Federal, se establecen una serie de bases, normas básicas o principios del sistema electoral mexicano que deben ser respetados y desarrollados por el legislador ordinario federal, local y del Distrito Federal. De esta manera, *grosso modo*, se puede aludir a los siguientes principios constitucionales:

En materia general: a) La educación primaria y secundaria se orientará por un criterio democrático, en que la democracia es entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) Los cargos concejiles y los elección popular, directa o indirecta, son servicios públicos obligatorios; c) Las funciones electorales y censales tiene carácter obligatorio y gratuito, salvo las que se realicen profesionalmente; d) La prohibición de celebración de tratados para la extradición de delincuentes políticos; e) Las comunicaciones privadas en materia electoral no pueden ser intervenidas; f) El sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, está sujeto a ciertos principios constitucionales, como son la participación y consulta popular; g) Los extranjeros no pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país; h) La ciudadanía mexicana y las prerrogativas que derivan de dicha condición jurídica, como son las de votar y ser votado, ser nombrado para cualquier cargo público, asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país y ejercer el derecho de reunión en dicha materia, tomar las armas en el ejército o guardia nacional, ejercer el derecho de petición en materia política; i) Los casos en que los derechos o prerrogativas del ciudadano pueden suspenderse (por ejemplo, por sujeción a un proceso penal por un delito sancionado con pena limitativa de la libertad, a contar desde el auto de formal prisión); j) El sufragio tiene carácter universal, libre, secreto y directo; k) La afiliación a los partidos políticos es libre e individual; l) Los partidos políticos tiene cierta naturaleza jurídica, finalidades y funciones, así como el derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales; m) Los partidos políticos nacionales, en forma equitativa, deben contar con elementos para llevar a cabo sus actividades; n) Los partidos políticos nacionales tienen derecho al acceso a los medios de

comunicación y al financiamiento, los cuales se sujetan a ciertas reglas constitucionales, en cuanto a forma en que se otorgan, límites, control, vigilancia y sanciones; o) El sistema de medios de impugnación en materia electoral controlará la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias, y dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, además de que la presentación de dichos medios no tiene efectos suspensivos; p) La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el control de la constitucionalidad de leyes electorales, y q) La integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los mecanismos de designación de los magistrados, su competencia para el control de la constitucionalidad y legalidad de actos, resoluciones y sentencias en la materia electoral, tanto de autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, así como municipales, caso en el cual también se prevén ciertas reglas orgánicas y otras atribuciones -en materia normativa, jurisprudencia, administración, disciplina y vigilancia, presupuesto, entre otras. [artículos 3º, fracción II, inciso a); 5º, párrafo cuarto; 8º, 9º, 16, párrafo noveno; 15; 16, párrafo noveno; 26; 31; 33; 34; 35; 36; 38; 41, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y IV; 94, párrafo primero; 99, párrafos primero a cuarto, fracciones IV y V, y quinto a undécimo, y 105, fracción II, de la Constitución Federal].

En materia federal: a) La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza por el Instituto Federal Electoral, respecto del cual se prevé su naturaleza jurídica, sistema de integración y requisitos de sus miembros; las restricciones y remuneración para estos últimos; ciertos principios rectores; la estructura básica (con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia), un servicio profesional electoral, un régimen laboral especializado, y las atribuciones que se encomiendan a dicha autoridad; b) La integración de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y el sistema electoral (sistema electoral mixto o segmentado, con dominante mayoritario, en distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales, respectivamente); c) La geografía electoral o circunscripciones electorales; d) Otras reglas para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional (el cual es impuro, porque, además de que se prevé la combinación con el sistema mayoritario, se establecen umbrales y límites a la representación); e) Requisitos para ser diputados y senadores; f) La prohibición de la reelección inmediata en el caso de los diputados y senadores; g) El sistema electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sus requisitos y la prohibición de la reelección; h) El sistema de medios de impugnación en materia federal; i) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de violaciones al voto público y relacionado con el proceso de elección de alguno de los poderes federales, y j) Los casos de servidores públicos electorales que son sujetos de la declaración de procedencia y de responsabilidad que da lugar al juicio político [artículos 41, párrafo segundo, fracción III; 51 a 60; 80 a 84; 97, párrafo tercero; 99, párrafo cuarto, fracciones I a III y V a IX; 110, párrafo primero, y 111, párrafo primero, de la Constitución Federal].

En materia estatal: a) La duración en el encargo, requisitos de elegibilidad y sistema electoral de los gobernadores y diputados a los congresos Estatales -en el caso de estos último es mixto o segmentado-; b) La prohibición de la reelección en el caso de los gobernadores; c) La prohibición de la reelección inmediata en el caso de

los diputados; d] Integración de la Legislatura local; d) Características del sufragio; e) Los principios rectores de la función electoral; f) La autonomía e independencia en el funcionamiento de las autoridades electorales; g) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación; h) La provisión de plazos convenientes para que se desahoguen las instancias impugnativas; i) Las reglas para el financiamiento de los partidos políticos y apoyos para actividades dirigidas a la obtención del voto; j) La equidad en el acceso a los medios de comunicación; k) La previsión de faltas y delitos en materia electoral [artículo 116, fracciones I, II y IV; de la Constitución Federal].

- **En materia del Distrito Federal:** a) El sistema electoral para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (incluida la existencia de la cláusula de gobernabilidad); b) La prohibición de la reelección inmediata en el caso de los diputados; c) La reglas a que se sujetarán las elecciones, las cuales coinciden con las mencionadas en los incisos d) a i) del párrafo precedente; d) Los requisitos para ser diputado y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y e) La participación ciudadana [artículo 122, párrafo tercero, cuarto y sexto, apartado C, Bases Primera, fracciones I a III, y V, incisos f) y h), Segunda, fracción I, de la Constitución Federal].

En materia municipal: a) Integración de los ayuntamientos municipales y sistema electoral aplicable (introducción del sistema de representación proporcional); b) La prohibición de la reelección inmediata; c) La provisión de suplencias en caso de ausencias de los integrantes de los ayuntamientos; d) La obligatoriedad de los cargos concejiles, y e) La obligación de los ciudadanos de asistir para recibir instrucción cívica militar, en los días y horas que señale el ayuntamiento municipal [artículos 5°, párrafo cuarto; 31, fracción II, y 115 de la Constitución Federal].

- **En materia de las demarcaciones político administrativas del Distrito Federal:** Sólo se prevé su existencia y se deja su determinación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122, párrafo sexto, apartado C, Base Tercera, de la Constitución Federal).

- **Normas básicas y principios jurídicos fundamentales relacionados con los usos y costumbres indígenas en materia electoral.** De acuerdo con los planteamientos que se formularon en la primera parte de este documento de trabajo, en el sistema jurídico mexicano, se puede establecer que los documentos y normas jurídicas fundamentales relativos a los usos y costumbres indígenas en materia participativa, está: a) Constitución Federal (artículos 1° y 2°, apartado A); b) Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989; c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 1°, 2°, 3°, 25 y 27); d) Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 1°, 2°, 4° y 5°), y e) Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1°; 2°; 8, parágrafo 1; 23; 25; 29, y 30).

De dichas disposiciones jurídicas derivan ciertos principios que se pueden expresar de la siguiente manera: a) La Nación mexicana tiene una composición pluricultural; b) La conciencia sobre la identidad indígena es el criterio fundamental para la determinación de pueblo indígena; c) La igualdad y pleno goce de derechos para los pueblos indígenas, así

como la prohibición de discriminación por origen étnico; d) El respeto a la identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones de los pueblos indígenas, en suma, la prohibida de toda forma de asimilación e integración cultural o modo de vida impuesto; e) La aplicación de la ley deberá hacerse con la debida consideración de sus costumbres o derecho consuetudinario; f) la conservación de las costumbres e instituciones propias de los pueblos indígenas, ocurrirá siempre que aquellas no sea incompatibles con derechos internacionalmente reconocidos, ni con los fundamentales; g) La eliminación de diferencias socioeconómicas, en forma compatible con las aspiraciones y formas de vida de los indígenas; h) La protección y promoción legal del desarrollo de las lenguas, culturas, usos y costumbres de los pueblos indígenas, así como de sus formas específicas de organización social; i) La obligación del gobierno de reconocer, proteger y promover la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto a su integridad, con su participación; j) la adopción de medidas especiales para salvaguardar la persona, instituciones, bienes, cultura e iniciativas, sin contrariar el libre deseo de los pueblos indígenas; k) la necesidad de establecer consultas, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, si se prevén medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos indígenas; l) El establecimiento de medios de participación libre y en todos los niveles para la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, en asuntos que les conciernan a los pueblos indígenas; m) La garantía legal para el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, y n) La protección contra la violación de los derechos de los pueblos indígenas y la posibilidad de iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo a sus derechos, tomando medidas para garantizar su comprensión en dichos procedimientos (como ocurre con los peritos e intérpretes).

El problema fundamental que deriva de la regulación constitucional, en relación con la materia indígena, radica en el hecho de que, en el texto del artículo 2º, apartado A, el desarrollo de la normativa indigenista se deja a los legisladores ordinarios de los Estados, ya que no se establece una distribución expresa en favor de la federación, y debe llegarse a dicha conclusión, de acuerdo con lo que se analizó líneas arriba, en cuanto a supremacía constitucional y jerarquía normativa, principios básicos y sistema federal.

Esta diversidad o pluralidad de órganos normativos, da lugar a legislaciones secundarias dispares o con diferencias abismales, o respecto de lo cual, en ciertos casos, no se ha legislado. En efecto, en el artículo constitucional vigente, se prevé “La Ley protegerá y promoverá (...) en los términos que establezca la Ley”, mientras que en del proyecto se establece: “El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta (...)”; “La ley establecerá los casos y procedimientos de validación para los jueces o tribunales correspondientes”; “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios (...)”, y “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán la características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Para ilustrar lo anterior es importante traer a colación el caso de los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, los cuales a pesar de que tienen una misma población indígena correspondiente al grupo maya,¹⁴ por una cuestión de la división política del Estado Federal Mexicano, los mayas se encontrarían sujetos a un régimen jurídico estatal distinto. Por ejemplo, en el caso de Campeche, en la Constitución Política del Estado, y Quintana Roo, en la Constitución Política del Estado, respectivamente, se determina:

Campeche

El Estado de Campeche reconoce expresamente, en términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio, del cual forma parte el propio Estado.

En consecuencia, con estricto derecho a sus derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los pueblos indígenas que habitan en la Entidad tienen derecho, dentro de un marco específica, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sin limitación alguna, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas particulares de organización social y política, así como sus diversas manifestaciones culturales.

Son objeto de protección, con la participación activa de las comunidades, los recursos naturales, los lugares sagrados y patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Las leyes del Estado deberán establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en los distintos ámbitos y niveles de gobierno comunal, municipal y estatal.

El Estado garantizará que la convivencia entre los habitantes de la entidad se realice en un marco de respeto y valoración a la diversidad cultural y regulará mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.

En la educación básica que imparta el Estado será obligatoria la enseñanza de una lengua indígena, en aquellas comunidades en donde la existencia de integrantes de pueblos indígenas sea de regular proporción. El Estado apoyará el desarrollo y promoción de los conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas.

Las leyes garantizarán a los pueblos indígenas asentados en el territorio estatal su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En todo juicio en que sea parte una comunidad o un individuo indígena, deberán tomarse debidamente en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres. El juicio deberá llevarse a cabo, preferentemente, en su lengua o, en su defecto, con la asistencia de traductores suficientemente capacitados.

¹⁴ Según se puede corroborar con el mapa denominado *La diversidad cultural de México. Los pueblos indígenas y sus 62 idiomas*, México, Secretaría de Educación Pública y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998.

En la imposición de sanciones a miembros de los pueblos indígenas deberán darse preferencia a tipos de sanción distintos a la privación de la libertad.

En los conflictos por límites agrarios, el Estado, dentro del ámbito de su competencia, promoverá la conciliación u concertación entre las partes para darles una solución definitiva, con la participación activa de la autoridades indígenas de los núcleos agrarios.

Quintana Roo

Artículo 13. Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del Estado a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de Asuntos Indígenas que funcionen en salas, en Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia.

La Ley protegerá, protegerá y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Como se puede apreciar, el desarrollo de los “supuestos principios básicos que derivan de la Constitución Federal, el Convenio 179, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son entendidos de modos y con alcances diversos por los constituyentes permanentes de los Estados, destacando el caso de Yucatán, dentro de los arriba mencionados, en cuya Constitución Política del Estado, no se prevé disposición relativa a la materia indígena. Sin embargo, debe precisarse que en el caso del Estado de Quintana Roo existe una Ley de Justicia Indígena del Estado. Empero, la desproporción normativa sigue siendo evidente.

Es necesario destacar que, en México, existe un monismo interno, ya que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con los previsto en la Constitución Federal y, además, ser celebrados por el Ejecutivo Federal, así como aprobados por la Cámara de Senadores. Sin embargo, aunque se hubiere cumplido con dichos requisitos, lo previsto en los tratados internacionales no es adecuadamente recogido en las leyes ordinarias federales o locales, y es visto con cierto recelo por los órganos jurisdiccionales federales y de las entidades federativas.¹⁵

De ahí que sea necesario realizar reformas como las que figuran en la Constitución de la Nación Argentina (artículo 75, parágrafo 22); la Constitución Política de la República de Guatemala (artículo 46), y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 23), para que claramente se establezca que los tratados tienen jerarquía constitucional y prevalencia sobre el derecho interno. Lo anterior, a efecto de paliar las omisiones legislativas o deficiencias normativas en que se incurra por los legisladores ordinarios federal y de las entidades federativas.

¹⁵ ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho internacional público*, 2ª ed., México, Harla, 1993, pp. 4-11, y SEPÚLVEDA, César. *Derecho internacional*, 14ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 67-88.

Por otra parte, es necesario desarrollar en forma más abundante, los principios en materia indígena, sobre manera los relativos a sus formas, organización y participación política, a fin de que no exista una desproporción entre lo que se regula en la Constitución Federal, como referentes básicos del sistema representativo (en materias general, federal, estatal, del Distrito Federal, municipal y de las demarcaciones político-administrativas del Distrito Federal), y con el objeto de que no se vayan a realizar procesos de asimilación e integración cultural o de modos de vida, en forma impuesta.

Por ejemplo, en una nación con tradición jurídica romano-canónica, germánica, que sigue los principios de un estado de democracia occidental o clásica y un sistema de administración de justicia heterocompositivo.¹⁶ Son situaciones que no necesariamente coinciden con las específicas instituciones, prácticas, usos, costumbres y formas de organización de los pueblos indígenas, ya que éstos son preferentemente no codificados sino consuetudinarios, acogen formas democráticas próximas a las directas o participativas y tienen sistemas de administración de justicia autocompositivos.

Además, debe entenderse que los alcances de los usos y costumbres indígenas en materia política, son diversos a lo que tradicionalmente se conoce como costumbre jurídica, ya que inclusive aquellos no necesariamente derivan de una norma de conducta establecida por un pueblo indígena, a través de la repetición constante, uniforme y generalizada de un acto, sino que también pueden establecerse por medio del deseo expresado libremente por el pueblo interesado o el órgano comunitario respectivo, como manifestación de un valor o institución social, económico, cultural o político propio, o parte de ellos.¹⁷

Cabe destacar la importancia de lo que aquí se ha señalado, porque, de acuerdo con los datos del INEGI¹⁸, la población total de México es de 97'500,000 habitantes y la población indígena suma los 8'381,314 de habitantes, esto es 8.6% del total. Por otra parte, podría considerarse la inclusión de una disposición similar a la que figura en la Constitución Política de Colombia, precisamente en los artículos 171, párrafos segundo a tercero, y 176, párrafos cuarto y quinto, a fin de que existan circunscripciones especiales para los pueblos indígenas, diferentes a los criterios de división política. Para el caso de México, la Cámara de Senadores y la de Diputados, se integra por candidatos electos en circunscripciones electorales cuya demarcación no coincide con la distribución de los grupos étnicos (artículos 52, 53 y 56 de la Constitución Federal).

¹⁶ BERMAN, Harold J. *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, Trad. Mónica Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo y Margarita Villanueva Colín. *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Harla, 1996, pp. 9-41; BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Op. cit.*, pp. 153-167, y COUTURE, Eduardo J. *Estudios de derecho procesal civil*, t. I, 3ª ed., Buenos Aires, De palma, 1998, pp. 291-325.

¹⁷ VELÁSQUEZ, María Cristina. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000, e INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA. *Oaxaca: Memoria de las elecciones estatales y municipales 1998-1999*, México, 2000.

¹⁸ XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Definitivos, México, INEGI, 2000.

El problema indígena y los medios de impugnación en materia electoral

Mtro. Juan Carlos Silva Adaya

1. CULTURA HEGEMÓNICA QUE INFORMA AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

1. Cosmovisión occidental

- a) Sustantivo: Derechos humanos.
- b) Instrumental: Democracia representativa.
- c) Adjetivo: Proceso heterocompositivo jurisdiccional.

2. Cosmovisión indígena

- a) Sustantivo: Derechos indígenas.
- b) Instrumental: Democracia participativa.
- c) Adjetivo: Procesos autocompositivos y heterocompositivos a cargo de órganos de la comunidad o pueblo indígena.

2. DELIMITACIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN MATERIA INDÍGENA DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

- Constitución Federal (1.3, 2, 27.VII y 115)
- Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1, 2, 3, 5, 25 y 27).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1, 2, 8.1, 23, 25, 29 y 30)
- Otros tratados internacionales (Convención sobre el Derecho de los Tratados – Convención de Viena-, 17, 26, 27, 29, 31, 42 a 46 y 65).
- Leyes federales y ordenamientos jurídicos locales.
- Jurisprudencia federal y local.

♦ *¿Cómo consecuencia de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, existe oposición entre ciertas normas constitucionales e internacionales, así como otras disposiciones secundarias?*

- a) Inconstitucionalidad sobrevenida.
- b) El desiderátum es buscar la armonización de las disposiciones jurídicas en conflicto.

Ejemplos:

Art. 4.A.VI, 27.4.5.6.7 y 28.4 CPEUM *versus* 15.2, Conv. 169

Art. 2.5.A CPEUM *versus* 7.2 C. Nay.

♦ *¿Cuáles son los presupuestos que deben observarse al respecto y las reglas para resolver dichas antinomias?*

- a) Supremacía constitucional y jerarquía normativa: 40, 41.1, 99, 103, 105, 107 y 133c
- b) Sistema de distribución de competencias: 41 y 124 C
- c) Interpretación conforme con la Constitución: 76 PLA
- d) Principio de validez formal de la ley: 72.f C
- e) Características de los derechos humanos: 1 C; 5 y 27p, así como 2, 28 y 29 Conv.
- f) Reglas de la Convención de Viena: 17, 26, 27, 29, 31, 42 a 46 y 65, y el Convenio 169 (3.1, 34, 35 y 39)

3. REGLAS PARA IDENTIFICAR LOS USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS APLICABLES A CADA CASO

La naturaleza y alcances de los usos y costumbres indígenas son diversos a los que se reconocen a la costumbre en general.

Criterios de Identificación

- a) Organismo productor.
- b) El Procedimiento de creación.

Criterios de validez

- a) Resultar de su libre determinación y autonomía.
- b) Estar de acuerdo con todo valor o institución social, económico, o político propio.
- c) Proteger sus derechos y garantizar su integridad, igualdad, efectividad y ser compatible con sus aspiraciones y forma de vida.
- d) En su caso, derivar de la consulta a la comunidad.
- e) No contravenir la Constitución Federal, las garantías individuales y los derechos humanos.
- f) No significar una forma de asimilación e integración a otra cultura o modo de vida impuesto.

4. MEDIOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPUGNACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES INDÍGENAS.

Derecho a la tutela judicial efectiva

- a) Orgánicos (13, 17 y 116.III. IV.c C)
- b) Procesales (17 y 116.IV.d C).

Derecho a la tutela efectiva

- a) Acceso pleno a la jurisdicción del Estado.
- b) Iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos.
- c) Aplicación de sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.
- d) Establecimiento de casos y procedimientos de validación por jueces y magistrados.
- e) Medidas para garantizar la comprensión y hacerse comprender, como intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

(12 Conv. y 2.A.II.VIII C)

Ejemplos:

- a) Juzgados de paz y conciliación indígena (Chiapas)
 - Principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución.
 - Sala Indígena
- b) Consejo General del Instituto Estatal Electoral (Oaxaca)
 - Conciliación o consulta a la comunidad, o bien, a la asamblea general comunitaria.
- c) Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena (Q.R.).
 - Sala Indígena con magistrados indígenas.
 - Jueces tradicionales indígenas.

5. SALA SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

- Naturaleza jurídica y carácter de sus decisiones (41.IV, 94.1 y 99.1.4 C).
- Órgano controlador de la constitucionalidad y legalidad de actos, resoluciones y sentencias (99.1 C).
- En consecuencia, órgano límite o cúspide en la materia, salvo en lo que atañe a leyes (99.1 y 105.II C).
- Órgano cuyas atribuciones están dirigidas a atender la necesidad de dar unidad y coherencia al sistema jurídico mexicano.

Medios federales para la impugnación de los procesos electorales indígenas

- | | |
|--|---|
| 1. Juicio de revisión constitucional electoral | { SUP-JRC-152/99
-SUP-JDC-037/99 |
| 2. Juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano | { -SUP-JDC-038/99
-SUP-JDC-001/2000
y dos acumulados. |
| 3. Juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano | { -SUP-JDC-109/2001
-SUP-JDC-110/2001 |

Atribuciones procesales del TEPJF

Plenitud de jurisdicción, facultades directivas, efectos de sus resoluciones y jurisprudencia.

Plazo: Cuatro días.

Demanda: Requisitos y presentación.

Improcedencia y sobreseimiento (sistema enunciativo).

6. MEDIOS FEDERALES PARA LA IMPUGNACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES INDÍGENAS

1. Partes: Actor, autoridad responsable y tercero interesado.
2. Legitimación y personería.
3. Actos o resolución impugnado.
4. Pruebas: Tipos y sistema de valoración.
5. Cargas procesales de la autoridad responsable.
6. Sentencias.
7. Notificaciones.

Propuesta de Reforma Política para resolver las controversias electorales en los Usos y Costumbres

Dip. Juan Díaz Pimentel
*LVIII Legislatura del Estado*¹

Esta LVIII Legislatura ha estado interesada en los usos y costumbres.

Desde el punto de vista de los sistemas jurídicos occidentales es claro que en el orden social indígena no existe una ley de la cual se generen otras, entendida la primera, como el resultado de un proceso legislativo que invoca desde luego la autoridad de una organización política denominada Estado, por lo tanto, no puede hablarse de un derecho indígena vigente.

Sin embargo, no se pueden cerrar los ojos a la realidad cotidiana, esto es, los pueblos indios se organizan, conforme a un orden que respetan y por lo tanto es eficaz, y esa eficacia le da un valor de ley, aunque no sea producto de un proceso instituido en una norma fundamental.

Los reclamos indígenas tienden a manifestarse cada vez más, en términos, de una lucha por el reconocimiento de derechos propios. El aspecto normativo del derecho consuetudinario indígena contiene: normas relacionadas con el comportamiento público de los miembros de la comunidad, define derechos y obligaciones de los individuos y tiene como objetivo el mantenimiento del orden interno y de la cohesión del grupo. La ley y las normas consuetudinarias indígenas pueden coexistir en un clima de plena vigencia de los Derechos Humanos. El necesario respeto por la pluralidad étnica no debe significar, en caso alguno la violación de las garantías fundamentales.

Las transformaciones radicales del mundo de los últimos 13 años, el colapso de los modelos paradigmáticos que nos han afectado a todos, la globalización, el derrumbe de los aparatos ideológico-militares, la transformación de la cultura de los oaxaqueños, nos lleva a plantear en Oaxaca una profunda reforma a nuestro procedimiento electoral. En esta ocasión me referiré a las elecciones por usos y costumbres para la renovación de concejales en los ayuntamientos del Estado.

En el proceso de Reforma del Estado, se pretende también un nuevo Federalismo. Dirimir esta controversia histórica, de un esquema federal que formalmente es descentralizado, pero que en la realidad es profundamente centralizado, representa una seria contradicción. El reto aquí es impulsar cambios constitucionales a la estructura del aparato burocrático mexicano para que se den procesos auténticos de descentralización, de atribuciones, de recursos, de estructuras que permitan una vida más plena, política y administrativa de los municipios y de los estados.

El reto pues, en México como lo ha señalado la historia es este tiempo es doble: transformar el Estado para hacerlo más democrático, justo, eficaz, moderno, y al mismo tiempo, transformar la administración para hacerla más eficiente y más cercana del pueblo,

¹ En su representación el Dr. Rogelio Chagoya, Director Jurídico del Congreso Local, dio lectura a la ponencia.

como fuera el ideal juarista para este pueblo mestizo, en su mayor parte, pero con raíces indígenas que aún levantan la voz para hacerse escuchar.

El paralelismo que pueda o no haber entre esta transformación que aún pretendemos hacer realidad en la Quincuagésima Octava Legislatura en un proceso en el que estamos comprometidos todos los mexicanos, tendrá sus diferencias, pero la intención y el propósito al final de cuentas es el mismo: transformar el sistema político, el Estado y la Administración Pública, para bien del pueblo.

Los problemas de estabilidad político electoral que observamos en Oaxaca en los últimos años, se deben a un conflicto entre dos procesos contradictorios:

- Un proceso electoral que se verifica bajo reglas generales emanadas de la normatividad electoral;
- Un procedimiento electoral no escrito basado en los usos y costumbres de los municipios preponderantemente indígenas.

Este modelo de regulación se ha mantenido en lo sustancial en la designación de autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres en la forma reconocida por los propios pueblos indígenas y que, con las modificaciones introducidas en los organismos electorales han dado una mayor certeza a los resultados de asamblea o similares, dando confiabilidad a los órganos electorales que intervienen en caso de conflictos o inconformidades.

El gran desafío consiste en resolver los obstáculos dejados por el reformismo parcial y los añejos problemas no resueltos con la Reforma Electoral. Un proceso de reforma a los procesos electorales por usos y costumbres debe contener: a) objetivos, b) esquema de concertación, c) tiempos de designación y d) ejes de reforma.

a) Objetivos

- Estabilidad política
- Confiabilidad
- Sufragio efectivo en la participación
- Igualdad de oportunidades políticas
- Representación ponderada

b) Concertación

El esquema de concertación se basa en un pacto para la estabilidad y la consolidación electoral, en donde se definan objetivos, mecanismos y fases de la reforma política.

c) Tiempos de Designación.

La reforma política en materia de usos y costumbres deberá contener diversos mecanismos coyunturales de estabilización política, al mismo tiempo que cambios de fondo en las formas de designar a los concejales. Es decir una reforma de estabilidad y reestructuración de los municipios indígenas en la que se cumpla en orden y con orden.

Estrategia:

La resolución de los problemas de inconformidad política pasa por una destrucción del círculo del sistema tradicional electoral, ante la participación de partidos políticos. La

reforma electoral en materia de usos y costumbres deberá excluir a los partidos políticos; en caso de que estos participen, se deberá realizar la elección por el sistema de partidos.

Tácticas

c.1) Participación y regulación ciudadana a través del Instituto Estatal Electoral.

c.2.) Separación de los partidos.

d) Ejes

- Ampliación de los derechos individuales a hombres y mujeres, cabeceras municipales, agencias municipales y rancherías.
- No participación de partidos.
- Reorganización de los procesos electorales por usos y costumbres.
- Igualdad de oportunidades políticas.
- Fortalecimiento de las autoridades tradicionales.
- Transparencia y certidumbre electoral.

Toda norma debe responder a necesidades e intereses sociales. Sólo la norma que exige la conducta que se ajusta a determinados intereses y necesidades se justifica o es válida en y para la comunidad social. La validez de una norma debe ser inseparable de una necesidad social, se trate de una norma de derecho positivo o emanada de la costumbre indígena.

Aún cuando reconocemos la autonomía del derecho consuetudinario, cuando rige las relaciones entre los miembros de la comunidad, no podemos permitir, que las comunidades se desgaren internamente por conflictos electorales, porque este hecho daría lugar a una anarquía consuetudinaria.

En el momento que se den conflictos, el derecho consuetudinario se deberá hacer más flexible como derecho autónomo en su aplicación en materia electoral, sin que ello de modo alguno, choque con el principio de igualdad ni altere el orden jurídico, en atención al valor más importante que es la justicia y así tratar desigual a los desiguales en la medida de su desigualdad, debiéndose actuar con una sola meta: Oaxaca.

Este nuestro estado, lleno de riqueza material e intelectual, que sólo pretende evitar la distinción y el tratamiento desigual, y consecuentemente, garantizar la seguridad social de los principios éticos y jurídicos que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones de nuestro tiempo, para cumplir con el espíritu noble de nuestros antepasados.

El papel de las instituciones electorales en la solución de controversias en Usos y Costumbres

Lic. Miguel Angel Vásquez de la Rosa
Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca
Servicios para una Educación Alternativa A.C., EDUCA

La presente intervención, tiene la finalidad de colocar los aspectos especialmente polémicos en cuanto al papel que juegan las instituciones electorales en la solución de controversias en usos y costumbres. Pero más allá de esto, tiene también la finalidad de propiciar un diálogo abierto entre instituciones electorales, ciudadanos y autoridades de municipios indígenas, académicos y organizaciones externas, en relación a las consecuencias sociales y de gobernabilidad que generan los conflictos políticos en los municipios oaxaqueños. Finalmente, tiene el objetivo de analizar y reflexionar las posibles soluciones a esta problemática, para subsanar las omisiones y limitaciones de la ley y las instituciones.

1. Las limitaciones del reconocimiento legal de los usos y costumbres.

El reconocimiento legal de la elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres, permitió un avance notable en la legislación electoral oaxaqueña al establecerse normas generales para la renovación de ayuntamientos en municipios que se rigen por sistemas electorales tradicionales. Pero, por otro lado este reconocimiento abrió un sin fin de contradicciones jurídicas, políticas y sociales que están marcando un momento importante en la dinámica política de los municipios indígenas de Oaxaca.

El artículo 125 del CIPPEO establece que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral conocerá los casos de controversias que surjan en la renovación de ayuntamientos bajo normas de derecho consuetudinario, además que “previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes tomando como referencia el artículo 110 del CIPPEO, el Catálogo de Usos y Costumbres o la consulta a la comunidad”. Estos dos referentes constituyen el marco normativo para resolver controversias electorales en usos y costumbres.

En la realidad, esta reglamentación ha demostrado su insuficiencia y ha puesto en evidencia la discrecionalidad con que actúan las autoridades electorales y la diversidad de criterios que aplican en casos de relativa similitud. ¿Cuándo interviene el Instituto Estatal Electoral en un conflicto? ¿A petición de quién interviene? ¿Cuáles son los casos de controversia? Estas y otras preguntas se derivan de la ambigüedad y de los vacíos legales.

2. Las Instituciones Electorales.

Analizar el papel de las instituciones en la solución de controversias electorales en usos y costumbres, conlleva a preguntarnos primero qué se entiende por instituciones electorales y enseguida de qué instituciones estamos hablando.

Según la legislación en la materia, las Instituciones Electorales son los órganos administrativos y jurisdiccionales depositarios de la autoridad electoral, en éstos recae la

responsabilidad de organizar y desarrollar las elecciones, así como de resolver las controversias suscitadas en los actos o resultados de las elecciones.

Tratándose de municipios que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, la situación se vuelve mucho más compleja porque aquí existen dos tipos de instituciones: las instituciones legalmente establecidas y reconocidas por el Estado y las instituciones tradicionales. Estas últimas se mencionan en el Libro IV del CIPPEO, que establece: los municipios de usos y costumbres son “aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos (...)”. Esto quiere decir que para los municipios indígenas existen instituciones electorales propias e instituciones electorales ajenas.

Las instituciones político-electorales propias son aquellas que se nutren de valores culturales, conservan sus propios rasgos de identidad y mantienen una práctica política en el tiempo, no importa que estas se hayan modificado. Las instituciones electorales ajenas para los municipios de usos y costumbres son las que ya describimos arriba. ¿Cómo superar entonces las contradicciones que subyacen a la intervención de instituciones electorales ajenas en los conflictos políticos internos de los municipios? Sin duda, este es uno de los elementos centrales en el análisis de la problemática de los municipios de usos y costumbres.

3. La solución de controversias electorales en usos y costumbres: criterios políticos o criterios jurídicos.

Antaño –de 1995 hacia atrás- los conflictos originados por el nombramiento de concejales en los municipios que elegían a sus autoridades por sistemas tradicionales, eran problemas de carácter eminentemente político, por tanto la solución de dichos conflictos estaba en manos de los partidos políticos, la Secretaría General de Gobierno, el mismo Gobierno del Estado, o algún personaje político o dependencia gubernamental con intereses en el municipio o región. En otras palabras, todo estaba sujeto a la negociación o componenda política. Lejos estaban de ser considerados problemas electorales y menos aún de encontrar la solución a estos problemas en el terreno procesal-electoral.

En los últimos seis años, con la reformas legales de 1995 y 1997, también se asignó un nuevo papel a las instituciones electorales. Al IEE se le otorgó el papel de conciliador o mediador en estos procesos de elección, en sus funciones administrativas valida la elección y entrega Constancia de Mayoría a las autoridades electas. La Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral califica la elección y emite los decretos correspondientes. En el caso del Tribunal Estatal Electoral, al no existir medios de impugnación en usos y costumbres, éste no tiene injerencia alguna en el proceso electoral.

¿Por qué ha sido tan polémico el papel de las instituciones electorales en las controversias de usos y costumbres? Considero que la tendencia hacia los conflictos electorales en usos y costumbres, es abordarlos con criterios eminentemente políticos, es una especie de inercia. Aún es preponderante el rol que juegan los partidos políticos, los delegados de gobierno, los diputados, el ejecutivo, las organizaciones extralocales, etc., esto se combina con otros elementos: la insuficiencia del marco normativo, las dinámicas

locales propias, “lo ajenas” que son las instituciones electorales para las comunidades indígenas, entre los más importantes.

4. Las controversias en Usos y Costumbres

Según estudios recientes, en las elecciones de 1998 se presentaron conflictos en más de 50 municipios de usos y costumbres, estos municipios recurrieron al IEE para dar cauce y solución a su conflicto. Otro número similar presentó conflictos que se resolvieron al interior de los municipios. Estos conflictos e inconformidades tuvieron distinto origen, desde la emisión de la convocatoria, y previo a ésta, hasta la calificación de los resultados electorales por parte del Colegio Electoral.

Precisamente en este proceso electoral de 1998, los municipios de Asunción Tlacolulita y Santiago Ixtayutla, recurrieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a consecuencia de una resolución injusta del Colegio Electoral que, en el caso de Tlacolulita, anuló la elección de sus autoridades nombradas legal y legítimamente en asamblea, y en el caso de Ixtayutla calificó como válida una asamblea a todas luces ilegal, que por cierto había sido invalidada por el IEE. En estos casos cabe preguntarnos ¿acaso los legisladores oaxaqueños nunca se imaginaron que podía presentarse una controversia por resolución de autoridad electoral en los municipios de usos y costumbres?

Tanto Asunción Tlacolulita como Santiago Ixtayutla recurrieron al Tribunal Federal con el mismo recurso, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, en los dos caso el recurso fue presentado por “ciudadanos constituidos en asamblea”, en ambos casos el Tribunal los tramitó por la vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Esta situación generó una gran discusión y motivó serias reflexiones sobre las controversias en usos y costumbres. Uno de estos argumentos señalaba: “resulta preocupante que algunos grupos de derechos humanos se sitúen como defensores de derechos políticos bajo mecanismos que puedan ir en detrimento de la legislación que ampara los usos y costumbres”. Algunos más señalaron que no era “legítimo que el TEPJF nos avasallara con resoluciones desde fuera”, otros más denunciaron en foros públicos la amenaza de municipios que recurrían a juicios individuales para demandar derechos colectivos.

Quienes apoyamos la iniciativa de estos municipios de recurrir a un Tribunal Federal, nos preguntamos ¿Con qué recursos legales cuentan los municipios indígenas cuando las instituciones electorales violan su derecho de libre elección? ¿Por qué el Tribunal no aceptó los Recursos de Revisión interpuestos por las asambleas y los tramitó por la vía del Juicio de Protección de Derechos, si estos estuvieron fundamentados en el Convenio 169 de la OIT y otras leyes? ¿A dónde acuden los municipios de usos y costumbres si el TEE no tiene competencia en estos casos? Nos hicimos éstas y otras preguntas que aún no tienen respuesta. Posteriormente a esta experiencia el TEPJF se ha convertido, para algunas instituciones electorales, en una especie de fantasma que va y viene en declaraciones sobre las posibles salidas a conflictos electorales.

En el proceso electoral en curso, el grado de conflictividad en los municipios de usos y costumbres es alto. Los problemas suscitados son de lo más diverso y “novedoso”: la demanda de participación de las agencias es ya lugar común; la exigencia de avecindados

por espacios de poder o el cambio de régimen, esto sobre todo en municipios conurbados; el voto de la mujer y las distintas variables en el cálculo político al que esta sujeto; las discusiones sobre el procedimiento de elección y el resquemor que causa el uso de las urnas en lugar de la asamblea comunitaria.

Reflexiones Finales

Los elementos de análisis señalados nos amplían el horizonte en la comprensión del papel de las instituciones electorales en los conflictos municipales, al menos esta es su finalidad, y derivan en algunas reflexiones sobre el proceso de elección en usos y costumbres:

1. Los municipios con conflictos, que demandan la intervención del IEE en sus controversias electorales, exigen cada vez más que esta intervención sea respetuosa de sus formas y procedimientos internos, realmente mediadora con instrumentos de análisis de casos y métodos de resolución de conflictos. Por otro lado, es necesario que las instituciones electorales aprendan más de la solución de problemas políticos al interior mismo de las comunidades. Una gran ausencia del Catálogo de Usos y Costumbres, es precisamente ésta: documentar los mecanismos internos que existen en los municipios para dirimir controversias.
2. Un consenso generalizado es que el papel de la Cámara de Diputados no sea el de calificar como última instancia el proceso electoral en los municipios de usos y costumbres; más bien, que el Colegio Electoral *convalide* los resultados de las elecciones una vez analizados y validados por el Instituto Estatal Electoral.
3. Es necesario que las instituciones propias y las instituciones externas o ajenas a los municipios de usos y costumbres, convivan en un marco de pleno reconocimiento a la pluralidad jurídica. Esto va de la mano también con el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indios en el ámbito federal.
4. Los nuevos tiempos políticos exigen que las instituciones electorales dejen a un lado intereses o criterios políticos partidistas para abordar los conflictos en usos y costumbres, o en el mejor de los casos que abandonen inercias derivadas de prácticas de antaño para resolver problemas de esta naturaleza. Para una efectiva Justicia Electoral en usos y costumbres, el fenómeno político tendrá que abordarse desde una lógica jurídica o normativa, sea ésta interna o externa a los municipios. Qué mejor si es interna.
5. Finalmente, cada vez hay una mayor exigencia para que el papel de los actores externos, (delegaciones de gobierno, secretarías de estado, diputados, iglesias, partidos políticos, organizaciones sociales, ong's, etc.) sea como coadyuvantes en la solución de los conflictos municipales de usos y costumbres, y no como parte políticamente interesada en los mismos. Esto nos colocaría en la antesala de solución a un buen número de conflictos municipales de usos y costumbres.

COMENTARIOS Y PREGUNTAS

— El artículo 112 de nuestra constitución local establece con toda precisión la jurisdicción indígena y la otorga a las comunidades. El artículo 109 de la Ley Electoral del Estado de Oaxaca establece como coadyuvante al TEE. De alguna manera la legislación oaxaqueña ya tiene previsto el camino a seguir, lo que no resulta claro es ¿cómo el Tribunal Electoral de Oaxaca o el propio Congreso proponen, sin derecho adjetivo, un procedimiento específico para la solución de controversias en los municipios de usos y costumbres?, o ¿proponen simples reformas a la Ley Electoral del Estado de Oaxaca?

— En el Congreso del Estado se prevé, y en eso ha habido coincidencia, en celebrar una serie de foros para escuchar a las comunidades indígenas. El resultado de estos foros va a ser muy importante para la reforma política que se plantea. Se propone una nueva Ley Electoral que probablemente no agote toda la gama de problemas que se suscitan en los usos y costumbres, pero con la participación de todos los involucrados podrá llegar a buen término.

Independientemente de esto se está planteando la creación de un Tribunal Constitucional, que pueda dirimir los conflictos intermunicipales y aquellos en que la Constitución Federal no participa; esto porque el amparo como órgano regulador de la constitucionalidad y legalidad se limita a analizar la violación de garantías individuales, pero en materia de usos y costumbres la constitución local es más avanzada. En este Tribunal Constitucional se establecería también la conformación de recursos que podrían tener las comunidades indígenas para resolver las controversias electorales por usos y costumbres. Su finalidad sería lograr un avance sustancial en la mecánica, equilibrio y ordenamiento de las elecciones por usos y costumbres.

— El hecho de que no exista una regulación específica a nivel federal, no significa que uno va a permanecer inmóvil. Un órgano como el TEPJF tiene facultades de control constitucional y da vigencia a los derechos; no puede depender de lo que se establezca por el Congreso Federal para permitir la vigencia de derechos. Tiene facultades de interpretación y de integración normas jurídicas previsto legalmente. En otras palabras, puede colmar estos vacíos legales. Como todo Tribunal tiene que aplicar una regla general que existe en el artículo 14 de la Constitución.

Pensar un código que prevea todas las situaciones es imposible, porque los usos y costumbres son variables, étnica, comunitariamente; por eso no se pueden establecer atribuciones tan específicas. En esa medida resultan adecuadas las atribuciones que se establecen en el Instituto Estatal Electoral, de conciliación, de acercamiento y resolución, son amplísimas, precisamente para no meter a esas instituciones electorales en camisas de fuerza que después no nos permitan actuar.

En el caso del TEPJF no se necesita establecer un procedimiento para los indígenas, si fue un juicio u otro, creo que da lo mismo, lo importante era no desechar ese medio y hacer efectivo el acceso a la justicia. Si se dijo “Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales”, era porque no tenían la característica de ser partidos políticos, que es un requisito legal y se conoce como legitimación. En el Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Lo importante es que se admitió el medio de impugnación en el caso de Asunción Tlacolulita, porque iban ciudadanos y por antonomasia, por definición, un juicio para los ciudadanos es un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales. No

dependió el TEPJF de lo que hiciera el Congreso de la Unión, sino de interpretar la constitución, los pactos, la Convención 169, se aplicó y se invocó en la sentencia, en ese caso.

¿Qué no se sabe a donde ir? Yo creo que las ONG's saben a donde ir, por eso fueron al TEPJF. No estuvieron contentos en un caso, y los ciudadanos se fueron a la CIDH y esta pendiente la resolución ese asunto. Como coadyuvantes, los organismos civiles, pueden colaborar con la comunidades, finalmente ellas son las que van a decidir. Se tiene que ir con mucho tiento y cuidado, más una función propositiva, buscando acercamiento entre los grupos que estén enfrentados en las comunidades, ellos deciden, pero si en determinado momento no deciden alguien tiene que decidir porque tienen que designarse recursos, tiene que continuar la vida institucional en la comunidad, en ocasiones se llegan a situaciones extremas no deseadas.

— ¿Cuándo la cabecera municipal solamente elige a la autoridad con 32 votantes y olvidan a sus agencias que tienen mayor población? Y ahí esta el PRI que se disfraza de usos y costumbres, eso prevalece. Actualmente el 28 de octubre realizan una asamblea con 52 ciudadanos mujeres y hombres, no obstante tener un comunicado del IEE, en donde se les dice que en virtud de que hay controversias con sus agencias, debe convocar una asamblea para que participen las agencias municipales, y sin embargo, se realiza la asamblea y no participan las agencias. La pregunta es entonces, sus 52 votante le van a dar la oportunidad haciendo a un lado a sus agencias que representan el 80% de votantes ¿dónde quedaría el derecho de votar y ser votado?

— Un primer punto es el respeto a los usos y costumbres, si una costumbre es que no participen las agencias entonces ¿dónde está el respeto a los usos y costumbres? Es la primera cuestión. En términos estrictamente democráticos el Consejo General pugna para que participen las agencias y las mujeres, es una decisión tomada con los Consejeros: de pugnar, de tratar, de convencer a los ciudadanos de las cabeceras para que participen las agencias. Primero tratamos de convencerlos, reunirnos y llegar a un acuerdo, que pueden ser que votan pero no son votados, esto porque no cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos por la misma comunidad (cargos); otra solución es que se integren al cabildo para la toma de decisiones, propuesta aceptada por varios pueblos. Hay municipios que han aceptado tener regidores de representación de las agencias.

Cuando la cabecera no nos hace caso y tenemos una demanda de las agencias por participar, hacemos hasta el último esfuerzo por la vía de la conciliación para que participen. Entonces el Consejo General tiene dos caminos: invalidar la elección, que en este caso estaría violando la costumbre, o validarla porque se cumplieron todos los procedimientos de la costumbre. Cabe señalar que la participación de las agencias es uno de los principales problemas que tenemos; según la constitución tenemos derechos y obligaciones pero de acuerdo con la ley orgánica municipal la cabecera nombra a los agentes, sin respetar la costumbre... y el 110 del CIPPEO dice “respétese la costumbre”.

Los usos y costumbres tienen una variedad de oportunidades para que vayan desarrollándose, y se pueda cumplir con el artículo 25 de la constitución del estado: usos y costumbres democráticos para ampliar la participación.

— El Art. 113 de la Ley Electoral establece con precisión quienes son los electores en municipios de usos y costumbres: todos los habitantes de ese municipio, por lo tanto no pueden ser marginados los ciudadanos aunque sean de las rancherías.

— Las limitaciones legales el Instituto Estatal Electoral como órgano electoral de composición partidista y después ciudadanizado, con la experiencia de tres procesos electorales, ha abordado con vocación democrática la solución de los conflictos en el régimen de usos y costumbres. Sin embargo, tiene limitaciones en las personas que participan en él.

Esto implica que tengamos que hacer instituciones que independientemente de los individuos, puedan darle cumplimiento a ese derecho progresivo que son los usos y costumbres, cuyo tutelaje lo garantiza la Constitución en su artículo 25; sin embargo establece una excepción, habla de las tradiciones y prácticas democráticas en las comunidades indígenas, no el conjunto de los usos y costumbres, sino aquellos que garantizan los ejercicios democráticos de los ciudadanos. En esto todavía no se avanza: problemas de la agencias, avecindados, mujeres, son parte de esos problemas democráticos pendientes en las comunidades de usos y costumbres.

El establecimiento de mecanismos de carácter plebiscitario, revocación de mandatos, referéndum, puede resolver el problema de la existencia o no del Colegio Electoral, si la propia comunidad tiene un mecanismos que le permita revocar el mandato a un presidente municipal que no cumpla las expectativas. Y no esperar a que el Congreso revoque el mandato o desaparezca los poderes, a raíz de conflictos postelectorales.

Hay que crear una nueva institución, que maneje, reglamente, prepare y desarrolle las elecciones comunitarias, es decir un Instituto Electoral de derecho consuetudinario o de usos y costumbres, y que esto aterrice en las comunidades para que a su vez tengan su propio instrumento electoral en su municipio. De entrada, estaría resolviendo el problema de la controversias, durante la organización misma del proceso. Hasta ahora el Instituto Estatal Electoral ha manejado los dos sistemas, pero sus criterios, producto de su composición, de la presencia de los partidos, de las cuotas de los consejeros, hace que se entremezclen las decisiones de carácter comunitario con las de carácter político.

Hay que sacar a los partidos de la comunidad, que el régimen sea decidido por la propia comunidad a través de un mecanismo plebiscitario.

— El Foro de la No Reforma, denunció, abrió los temas que no había tocado la Reforma. Con este Foro queremos abrir el debate a la inversa, que no se discuta primero en el Congreso, en los partidos, que cocinen la Reforma y después la sirvan. Queremos discutir los diferentes puntos de vista para que podamos avanzar hacia una Reforma donde se reconozcan y respeten los sistemas electorales tradicionales.

— ¿Cómo se puede hacer un reglamento o una norma en usos y Costumbres? Somos varios municipios y cada región con sus usos y costumbres, por ejemplo en Santa María Guienagati para la elección de autoridades bajan todas las agencias, los electos somos en la mayoría de las agencias. Los jóvenes mayores de 18 años ya empezamos a participar en las asambleas generales del pueblo para ir captando lo que el pueblo requiere, lo que el pueblo hace. Lo que hace que una autoridad llegué a su puesto es su trabajo, su responsabilidad en los diferentes servicios. Si es una persona que trabaja bien, de ahí se toma, no metemos partidos políticos, sino la acción de las personas. Eso lo hace llegar a un puesto. Si, hay

casilla de votación en el pueblo pero cuando se cambia el Presidente de la república, el Gobernador, pero cada quien vota por quien simpatiza. Pero hablando de una elección para gobernar el municipio, eso lo decide la Asamblea General, por eso es mi pregunta ¿cómo se hace un reglamento?

— Los reglamentos se van a hacer para la comunidad, si considera que eso es un uso o costumbre, sea a través de la Asamblea, el Consejo de Principales, siempre y cuando éste lo haya establecido. La comunidad es la que va decidir cuál es el reglamento, cuáles son las reglas, las normas, los principios que se van a seguir en esa comunidad, y esos usos y costumbres van a servir para esa comunidad. Y tendrán que ponerse de acuerdo con sus agencias, no es necesario que se pongan por escrito para que valgan. Tienen autoridad para decir cuáles son sus usos y costumbres.

— Que el Gobierno estatal no se meta, cuando se hace por partidos esta bien, pero no cuando es por usos y costumbres, que no se metan para mandar asustar a la gente, con policías o judiciales.

— Es importante llevarnos la idea de que existen instituciones, por regla general en materia de impugnación. Cuando sentimos que una autoridad está lesionando nuestro derecho o está realizando algo que no debe hacer, uno tiene el derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales, a veces a las autoridades administrativas, para cuestionar la legalidad, la constitucionalidad, para impugnar esa decisión. Basta con formular un escrito donde se explique el o los desacuerdos con esa decisión y se presente ante la autoridad, esa es la mecánica de los medios de impugnación en material electoral. Presentar un escrito donde se explique porque no se está de acuerdo, por qué no forma parte de los usos y costumbres, por qué se aplicaron incorrectamente los usos y costumbres, independientemente de que se citen o no leyes.

SINTESIS

Partimos de la importancia de conocer que sucede en el estado de Oaxaca al carecer de una normatividad específica para resolver conflictos en el régimen de usos y costumbres. Algunos podrían considerar que esto representa un hueco en la ley o podrían pensar que es responsabilidad de las comunidades el dirimir este tipo de controversias.

De todos es conocido que a nivel nacional el estado de Oaxaca tiene una posición de vanguardia en el reconocimiento de derechos indígenas en atención a la diferenciación cultural de su población; esto se ha reflejado socialmente en materia electoral donde tenemos una legislación que reconoce derechos políticos a las comunidades indígenas para que éstas elijan a sus autoridades de acuerdo a sus propias tradiciones normativas.

Estos derechos reconocidos, que podríamos llamar derechos sustantivos, no han estado acompañados de lo que podríamos llamar derechos adjetivos, es decir, derecho a que existan también procedimientos y autoridades responsables para dirimir las controversias que se generan al ejercer estos derechos políticos.

Los puntos más importantes de discusión a lo largo del panel fueron los siguientes:

Se mira como algo positivo que el sistema jurídico se esté abriendo al reconocimiento de la pluralidad cultural, hay una aceptación de los sistemas normativos indígenas, por usos y costumbres. Sin embargo es claro que nuestra tradición jurídica, más bien formalista, enfrenta nuevos retos al admitir como parte de ese sistema jurídico amplio, un sistema jurídico que en lo local tiene otra racionalidad, otra lógica que pondera a la colectividad sobre el individuo, más flexible, y no siempre empata con el sistema jurídico formalista, en ese sentido el reconocimiento de usos y costumbres ha generado nuevos conflictos y límites para resolverlos.

Se hacen una serie de propuestas de cómo hasta ahora sólo se han reconocido derechos sustantivos, como han logrado las instituciones resolver una serie de conflictos a través de la flexibilidad, de la negociación o de una interpretación de las normas, de las lagunas legales, aún así queda la pregunta ¿es posible que un sistema que en lo sustantivo es intercultural y reconoce la pluralidad jurídica, pueda resolver sus controversias a través de tribunales que no están diseñados desde el punto de vista de la pluralidad? ¿instituciones monoculturales manejadas por especialistas en el deber ser de la sociedad, que son los abogados, quienes puedan comprender y resolver de acuerdo con parámetros que les son ajenos las controversias que se suscitan?

Las reflexiones han ido más allá. Además de que las instituciones existentes hagan uso de las facultades que les confiere la ley, para resolver los conflictos derivados de esta pluralidad jurídica, que nuestras normas se adecuen. Hay una fuerte interpelación a nuestro sistema jurídico formal, para que incluya nuevas maneras de resolver los conflictos, nuevos procedimientos, que se adecuen las funciones de los órganos electorales, que algunos desaparezcan.

Que las propias comunidades abran espacios de reflexión para que sus sistemas normativos internos sean lo más inclusivos, lo más favorables a la colectividad de sus ciudadanos, y establezcan instancias de resolución de conflictos. En caso de que no puedan solucionarse, existan mecanismos de impugnación y puedan acudir a tribunales adecuados que tomen como parámetros los propios usos y costumbres.

PANEL 3

¿SE REQUIERE UN SISTEMA PROCESAL PARA RESOLVER CONTROVERSIAS EN USOS Y COSTUMBRES

Moderadora
Lic. Aline Castellanos
LIMEDDH A.C.

Sin duda, esta es una de las preguntas centrales en la actual discusión sobre la vigencia y el futuro de los usos y costumbres en Oaxaca. No obstante, es una pregunta necesaria dado el alto número de conflictos municipales y la, cada vez más, delicada labor de conciliación o mediación a cargo de los órganos electorales.

Este panel aborda principalmente el tema del derecho procesal electoral en usos y costumbres. Contamos con distintos enfoques, desde el enfoque de la sociología jurídica hasta el punto de vista de activistas y asesores de autonomías indias. De ahí la centralidad de este tema y la necesidad de abrirlo en espacios públicos como este Foro.

Con este tema, seguramente estamos iniciando la discusión de lo que en el corto plazo serán las reflexiones más acabadas de la Reforma Electoral en Oaxaca.

PARTICIPANTES

Dr. Fausto Díaz Montes
IISUABJO

Lic. Hugo Aguilar Ortíz
Servicios del Pueblo Mixe

Lic. Francisco López Bárcenas
Congreso Nacional Indígena

Lic. Marcos Leyva Madrid
Servicios para una Educación Alternativa A.C.
Comisión Diocesana de Pastoral Social

Las controversias electorales en Usos y Costumbres²

Dr. Fausto Díaz Montes
IISUABJO

El objetivo de esta intervención es señalar cuales son los distintos momentos en que surgen las controversias en las elecciones de usos y costumbres, cuáles son los actores que intervienen, las instancias que resuelven, revisando la situación actual para hacer algunas propuestas que ayuden a resolver los conflictos. Desde luego, es necesario establecer un sistema procesal para facilitar el tratamiento y la resolución de controversias a lo largo del proceso de elección.

Las controversias surgen básicamente en 5 momentos del proceso electoral.

1. Definición del régimen electoral

Se refiere a identificar que municipios van a elegir a sus autoridades por partidos políticos o usos y costumbres, quienes tienen la posibilidad de intervenir en la definición de este procedimiento. La instancia resolutoria es el Consejo General, y quienes pueden pedir el cambio o permanencia de régimen son los representantes de la comunidad: autoridades municipales, agentes municipales, grupo de ciudadanos, organizaciones civiles locales, organizaciones de carácter político como los partidos.

La práctica nos ha dicho que en 1995, 1998, y en parte del proceso de 2001, quienes solicitaron el cambio fueron básicamente los partidos políticos, las organizaciones, las agencias municipales y en otros casos las propias autoridades municipales. Tradicionalmente han participado estos mismos actores, incluso en 1995 eran los partidos políticos quienes plantearon con mayor insistencia el cambio de varios municipios de usos y costumbres a partidos políticos.

Hasta 1997 no existía un procedimiento legal a través del cual se habría de definir el régimen de cada municipio. A partir de la Reforma de 1997, se definió que el Consejo General establecería el Catálogo, este órgano se encarga de solicitar a las autoridades municipales que informen del procedimiento a seguir: fecha hora, lugar donde se celebrará la elección. Esto genera un problema, no especifica cuáles son los criterios para incluir o excluir a los municipios en aquellos casos donde existan dos tipos de voces con opiniones contrarias respecto al régimen electoral.

Frente a la controversia, se supone que el Consejo General, de acuerdo al artículo 125, trataría de conciliarlos. El primer momento de la controversia es el primer momento en que interviene el órgano electoral, queda en manos del Consejo General la resolución. Hasta 1998 el procedimiento seguido fue invitar a las partes en conflicto, realizar reuniones de trabajo para conciliar; ante la falta de una posible conciliación se buscaban otros mecanismos como la consulta directa a la Asamblea Comunitaria, y en algunos casos hacer estudios antropológicos para ver el perfil del municipio, el sentir de los ciudadanos y a partir de esa información se tomaran las decisiones.

² Versión escrita a partir de la grabación realizada en el Foro.

En el año 2001, una de las experiencias que se quiso recuperar, es tener presente que en la mayoría de los municipios intervenían actores externos a la propia comunidad, como ya se señaló, la mayoría de los casos son ellos quienes solicitan el cambio de régimen. Ante esta situación se vio la necesidad de establecer algunos lineamientos básicos que permitieran establecer un procedimiento con tiempos, para hacer la solicitud de cambios, procedimientos como ratificación de la solicitud por parte los solicitantes, que la solicitud de cambio la hicieran ciudadanos del propio municipio, no se aceptó que fueran solicitudes de partidos políticos, aún cuando pudieran estar detrás de los ciudadanos. Además se establecieron una serie de criterios como la representatividad de las personas que solicitaban el cambio y analizar el peso y las consecuencias que pudieran traer. Con estos lineamientos se atendieron los 33 casos de este año.

Este ha sido un primer intento para tratar de normar las controversias sobre la definición del régimen, este proceso electoral no hubo ningún cambio. De acuerdo al Consejo General, ninguna de las solicitudes sustentaba de manera adecuada la solicitud para hacer el cambio.

2. Procedimiento de elección

En muchos casos, tanto en 1998 como en 2001, el Consejo General tomó la decisión de hacer ciertas recomendaciones, como incluir la participación de las agencias municipales, garantizar la participación de todos los ciudadanos, incluso que se iba a discutir con posteridad el procedimiento de elección. Se decidió de esta manera porque en las reuniones conciliatorias, el único punto de acuerdo fue que las elecciones serían por usos y costumbres, pero no hubo un verdadero acuerdo sobre el procedimiento: si era por urnas, votación directa, a través de boletas, opción múltiple, etc. El procedimiento se dejó para una etapa posterior.

Hubo municipios donde no hubo discusión previa del procedimiento de elección y al momento de lanzar la convocatoria, surgió algún tipo de controversias o inconformidad: cambio del lugar de elección, modificar el procedimiento de elección, entre los más importantes.

La presentación de controversias la realizan generalmente los sectores excluidos en la elección de autoridades quienes presentan las controversias: las mujeres, los vecindados, los residentes de las agencias, los radicados fuera del municipio, los mismos partidos políticos que tienen presencia en el municipio o algunas organizaciones sociales. Aceptan la elección por usos y costumbres pero hay inconformidad en el procedimiento.

Cabe señalar que las controversias se han resuelto principalmente a través de reuniones conciliatorias de las partes en conflicto, donde intervienen las partes inconformes frente a un órgano electoral, las reuniones se han hecho en el Instituto Estatal Electoral, en las comunidades, en puntos intermedios, sobre todo cuando no hay garantía de seguridad en los municipios por la presencia de los simpatizantes de ambos grupos.

La instancia que resuelve estas controversias son básicamente los consejeros electorales, la presidencia del Consejo General, algunos de los miembros de la Dirección de Usos y Costumbres. Ellos son los que intentan conciliar a estos grupos. Si esta controversia se resuelve se procede a realizar la elección.

3. Realización de la elección

Abarca los resultados de la jornada electoral, y todo lo que se deriva de ella. Aquí las controversias pueden surgir porque el presidente municipal no convocó a todos los sectores, cuando había un acuerdo previo de que iba a convocar a todos, realizó la elección en una fecha distinta a la acordada, etc.

Pueden surgir controversias una vez que se está desarrollando la elección y se están conociendo los resultados, cuando a las autoridades municipales no les parece el resultado, intentan suspender la asamblea, algún grupo puede provocar algún tipo de disturbio para que no concluya y recurrir al órgano electoral para que se realice una segunda asamblea.

En la presentación de las controversias interviene un actor nuevo: el candidato y sus simpatizantes, viene todo un sector de la población que está tratando de llegar a la presidencia municipal, su objetivo es invalidar la elección.

En la resolución intervienen los mismos actores, las mismas instancias de la etapa previa: los funcionarios del órgano electoral y los consejeros electorales. Son arreglos que se intentan hacer entre ellos para que firmen minutas, lleguen a acuerdos, y si hay una resolución entre ellos se puede volver a repetir el proceso electoral en asamblea comunitaria o integrar el Ayuntamiento, donde miembros de las diversas planillas se incorporen en la autoridad reconocida por la instancia electoral.

4. Dictamen del Consejo General

Acerca de la validez o no de la elección comunitaria. Básicamente los actores son las autoridades municipales, el candidato perdedor y eventualmente las autoridades electas. Estamos en un momento donde el órgano electoral ya tomó la decisión y dijo es válida, no es válida la elección. El siguiente paso es la calificación del Colegio Electoral de Congreso del Estado.

Las instancias que han intervenido en procesos electorales anteriores son básicamente comisiones del propio Congreso, como trabajo previo a la calificación de las elecciones. Cuando hay inconformidades, se dirigen a ellos los interesados buscando que ratifique o modifique la resolución emitida por el Consejo General.

5. Dictamen del Colegio Electoral

En esta parte, el candidato perdedor como las autoridad electas son los más interesados en esta resolución. La instancia resolutoria van a ser los tribunales tanto local como federal. Sólo que el TEE interviene únicamente en el régimen de partidos políticos, no admite recursos interpuestos por los ciudadanos, sólo a través de partidos.

Propuestas

- Habría que dar mayores facultades al órgano electoral, en este caso el Consejo General, para resolver los casos de controversia previos a la validación de la asamblea. De acuerdo con el artículo 125, el Consejo General únicamente tiene capacidad para conciliar, debe dársele la capacidad para que pueda resolver en caso de que no haya acuerdo entre las partes.

- Tratar de establecer una instancia jurisdiccional que emita los recursos de otras instancias distintas a los partidos: los candidatos electos, los candidatos participantes, los grupos inconformes, otros ciudadanos. Incluso que pudiera resolver en contra de las resoluciones del Consejo General.
- El Tribunal puede intervenir y resolver controversias con anticipación a la calificación de la elección, a fin de tener la posibilidad de realizar segundas elecciones previas a la calificación del Colegio Electoral, antes de terminar el año electoral, para evitar que pasen al siguiente año como elecciones extraordinarias.
- Normas que regulen los plazos, tiempos, procedimientos, instancias responsables para resolver las controversias. Estas normas pueden estar establecidas en la propia ley electoral, en reglamentos internos de las instancias electorales: Instituto Estatal Electoral, TEE, Congreso.



Derechos Indígenas y Derechos Políticos en el Estado de Oaxaca

Lic. Francisco López Bárcenas
Congreso Nacional Indígena

Dentro de las demandas de los pueblos indígenas de México por el reconocimiento de sus derechos, los derechos colectivos siguen siendo una asignatura pendiente. En la reciente reforma a la Constitución Federal sólo existen dos referencias a este derecho. La primera de ella establece que como parte de su autonomía, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a:

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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.³

Esta norma contiene un derecho y cuatro condiciones para su ejercicio. El derecho es que los pueblos y comunidades indígenas o, para el caso Oaxaca, los municipios, sus agencias municipales y de policía, pueden elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propias normas, procedimientos o prácticas tradicionales; las condiciones que respeten los derechos de las mujeres, el pacto federal, la soberanía de los estados; lo cual encierra una contradicción en aquellos estados que tienen población de un mismo pueblo indígena, y no intenten utilizarlo para elegir autoridades externas a ellos. Esto último se corrobora cuando en el Artículo Tercero Transitorio de la Reforma se establece que,

³ *Diario Oficial de Federación*, 14 de agosto del 2001.

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación política.⁴

En otras palabras, no se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a elegir sus representantes ante los estados o la Federación de acuerdo a sus propios mecanismos, sino a que los órganos del Estado adecuen sus límites a los asentamientos de estos para que puedan incorporarlos a la participación política que él disponga, en una especie de integracionismo electoral.

En Oaxaca este tema tiene un camino más avanzado, aunque tampoco ha logrado llegar al fondo. Me explico. Si bien el Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de Estado de Oaxaca (CIPPEO) ha reconocido la validez de las elecciones por usos y costumbres y reglamentado de manera más o menos aceptable las normas generales a que deben sujetarse, todavía contienen insuficiencias que superar. La insuficiencia más importante es que lo avanzado se refiere únicamente al procedimiento de elección y no a las funciones sustantivas de las autoridades electas, así como el reconocimiento de la validez de este mecanismo para la elección de otro tipo de autoridades, entre las cuales pueden figurar los diputados integrantes del Poder Legislativo y el mismo Gobernador.

En efecto, el CIPPEO en su libro IV denominado “De la elección de Ayuntamientos que electoralmente se rigen por las normas del derechos consuetudinario” contiene, entre otras, disposiciones para identificar los municipios cuya renovación de ayuntamientos se puede realizar mediante el sistema de usos y costumbres, los requisitos para que los miembros de esos municipios puedan ser electos o elegir a través de ese procedimiento, las reglas a que debe someterse el procedimiento, la convalidación del proceso electoral por los órganos del Estado, específicamente el Instituto Estatal electoral y Cámara de Diputados, la solución de algunas controversias, la toma de posesión y el tiempo de duración de las autoridades así electas.⁵ Como se ve, todo se restringe al procedimiento para la elección de autoridades municipales. Lo anterior ha dado pie a que algunas personas afirmen que,

Con toda su carga innovadora, la reforma oaxaqueña corre el riesgo de encasillar los derechos políticos indígenas como un asunto de procedimiento, ‘de formas de elección, designación y nombramiento de autoridades’ cuando en realidad constituyen también una agenda sustantiva respecto a formas y medios de concebir y ejercer el poder, de articulación entre lo local y lo nacional, de facultades y capacidades de decisión de dichas autoridades, de modos diferenciados de construcción de la legitimidad y la legalidad, de pluralización de las formas de ciudadanía.⁶

⁴ Ibid.

⁵ Un amplio estudio técnico sobre este tema puede verse en: LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. *Entre lo propio y lo ajeno: El sistema electoral consuetudinario en el Estado de Oaxaca*, Ce Ácatl, México, junio de 1998.

⁶ YANES, Pablo. “¿Usos y costumbres o gobierno indígena?” Presentación del libro: *Entre lo propio y lo ajeno: El sistema electoral consuetudinario en el Estado de Oaxaca*, Ce Ácatl, México, junio de 1998.

Pero no todo ha sido en vano. Basta echar un vistazo a toda la legislación vigente en el Estado de Oaxaca sobre esta materia para comprobar que de toda ella –una Constitución, una ley sobre Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 14 leyes más sobre diversas materias- para comprobar que la que más han utilizado los municipios indígenas es la que les permite elegir sus autoridades utilizando sus propios mecanismos. Lo anterior tiene su explicación. Las modificaciones legales que dieron cabida a las elecciones municipales por fuera del sistema de urnas “significaron una recuperación política importante para la ciudadanía, que fortaleció a la asamblea, que ganó la facultad de hacer legalmente lo que por tradición hacía a través del sistema de cargos civiles y religiosos, al tiempo que erradicaba la ‘tradición’ política impuesta de encimar votos por el PRI sobre las elecciones tradicionales en los municipios rurales de Oaxaca. Por otro lado representaba el rechazo al sistema de partidos expresado por la defensa y adopción del sistema propio, poniendo de manifiesto la desconfianza en que los partidos puedan hacer un trabajo mejor por las comunidades que sus propias asambleas.”⁷

Podemos decir entonces que si bien lo que tenemos sirve, es insuficiente. Entre las insuficiencias encontramos que los municipios que deseen elegir sus Ayuntamientos por el sistema de usos y costumbres no controlan la decisión para hacerlo ni los mecanismos del proceso. Lo primero, porque de acuerdo con el artículo 114 del CIPPEO corresponde al Consejo General del Instituto Estatal Electoral precisar “qué municipios renovarían concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y en el Periódico Oficial del Estado publicará el catálogo general de los mismos”; y lo segundo porque de acuerdo al artículo 120 del mismo ordenamiento, es facultad de la misma institución “declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos” correspondiendo a la Cámara de Diputados ratificar o rechazar dicha declaración, sin que en ningún caso exista un mecanismo idóneo para canalizar las posibles inconformidades sobre esas decisiones. Esta es una asignatura pendiente posible de enmendar con una reforma, la cual serviría también para dar curso a aquellas inconformidades que surjan de grupos antagónicos durante el proceso.

Otra situación, no de derecho sino de hecho, que viene poniendo en jaque a los procesos de elección de autoridades municipales por usos y costumbres, es la constante intromisión de partidos políticos y autoridades municipales o estatales (delegados regionales de gobierno) y de algunas organizaciones políticas, a tal grado que muchas veces desestructuran procesos ya encaminados o los promueven donde las comunidades no los quieren, con lo cual indebidamente se entrometen en la vida interna de estas. Para evitarlas sería bueno establecer sanciones para quienes lo hicieran, como se establece para las autoridades que participan en los procesos electorales que se rigen por partidos políticos.

Lo anterior en relación con el proceso, pero sería bueno también revisar nuestra *Ley Orgánica Municipal* con el fin de incluir en ella competencias que las comunidades indígenas asignan a sus autoridades municipales y que éstas desempeñan cotidianamente, aunque carezcan de facultades legales para hacerlo.

⁷ MALDONADO ALVARADO, Benjamín. “Los diputados deben aprender”, en *Ojarasca*, No. 37, México, mayo del 2000.

Otra insuficiencia que es necesario corregir es la contenida en la “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, la cual establece que cuando los indígenas sean minoría en un municipio puedan nombrar regidores indígenas sin especificar sus facultades, esto ha dado pie a que dichas regidurías se creen pero se repartan entre los partidos perdedores, ignorando a las comunidades interesadas, se nombre a un miembro de ellas pero por el partido ganador, según sus intereses, o se nombre un representante comunal pero sin facultades específicas, como los hay para los demás miembros del Cabildo. *En el caso de Juxtlahuaca donde se creó una Regiduría de Asuntos Indígenas y Sanidad, la cual se dio al PRD cuando perdió las elecciones.*

Y ya entrados en esto, no estaría mal ir pensando en este tipo de procedimientos para elegir a los diputados locales. Ya otros han vertido ideas al respecto, entre las cuales se encuentran que,

Para lograrlo basta dividir cada uno de los 25 distritos electorales digamos en seis diputaciones, de manera que en promedio haya un diputado por cada cuatro municipios. Los cuatro municipios que se juntaran para tener un diputado, tendrían que buscar la manera de que el cargo fuera rotativo; que uno de los municipios eligiera al diputado entre sus ciudadanos y en su asamblea, y al año siguiente o en el periodo siguiente fuera otro el municipio que lo hiciera, y así hasta volver a dar la vuelta. Esto permitiría tener diputados por usos y costumbres, electos por una asamblea comunitaria -la suya- directamente, sin urnas, boletas ni partidos (y sus compromisos asociados), y por tanto esa misma asamblea podría destituirlos.⁸

Entre los beneficios que aportaría un sistema así a los pueblos y comunidades indígenas se mencionan:

- a. Al dividir el sueldo de un diputado en seis, ya no sería un botín la diputación ni la diferencia de ingresos los separaría de los intereses de la gente común.
- b. La atención de un diputado a las demandas de sólo cuatro municipios y no de veinte o más, permitiría una atención más cercana y responsable, y la vigilancia ciudadana sobre sus actividades sería más intensa.
- c. Tener un diputado rotativo por cada cuatro municipios, llevaría a que las autoridades municipales y las asambleas de los tres municipios que no les tocó el diputado esa vez, asistieran frecuentemente a las asambleas de la comunidad sede a exponer necesidades y proponer acuerdos y trabajos para el diputado. Esto fomentaría la unión a través de los máximos órganos de gobierno comunitario, permitiendo una unión más sólida y compartida.
- d. Los diputados tendrían un mandato concreto y no plataforma propia, o más bien tendrían que hacer coincidir su plataforma propia con el mandato comunitario, porque al ser electos por una asamblea. Ese soberano máximo que los eligió pedirá a su representante ante el Congreso que atienda los asuntos urgentes para la comunidad, no los que él, sin considerar la voluntad comunal, decida atender.

⁸ Ibid.

- e. La elección por usos y costumbres obligaría al diputado a informar constantemente a la asamblea sobre sus avances y tropiezos, así como sus propuestas, para atender al consenso comunitario, aún cuando fuera diferente a lo que el mismo diputado propusiera. Se trata que la diputación no siga transfiriendo poder que el diputado enajena a sus electores, sino que canalice los designios del poder, expresado fundamentalmente por los acuerdos de asamblea.
- f. Las organizaciones pequeñas podrían promover la unión municipal y generar espacios de poder regional, en los que pudiera ser más efectiva y equitativa su participación.
- g. Al haber más de cien diputados, los debates y comisiones podrían articular esfuerzos constructivos más allá de las cuotas de poder que se buscan.⁹

Esto requiere un poco de imaginación y un mucho de voluntad política. Como bien se ha dicho por otras voces, en otros foros:

Hay (...) que asumir el desafío de la diversidad cultural en la política como una problemática sustantiva y no sólo procedimental, y situarla, en el contexto de la reforma del Estado, en clave ciudadana, pero también (y aquí el también es decisivo) en clave de pueblos. No se trata, por tanto, de proponer una tardía política de “integracionismo electoral”, sino de la readecuación de nuestros procedimientos electorales y políticos en función de esta diversidad, de cara a ella y no contra ella.¹⁰

En otras palabras, no se trata de ver los derechos de los pueblos indígenas como un asunto sólo de ellos, ni como algo que se anexa a los derechos de los mexicanos en lo individual sino como parte integrante de ellos y como un asunto de Estado. Tenemos que avanzar en la discusión de los diversos contenidos de lo multicultural y del ejercicio de los derechos políticos en esta circunstancia.

En ese sentido, no estaría mal ahora que el Señor Gobernador le ha entrado con ganas a la defensa de los derechos indígenas en el ámbito federal e internacional, proponerle que en congruencia con sus acciones fuera del Estado promueva en el interior de él las reformas necesarias para que lo avanzado hasta ahora pueda ejercitarse. Sería una prueba más de su compromiso con los pueblos y comunidades indígenas del Estado. No hacerlo demostraría que la lucha por los derechos indígenas en otras esferas, es más una pose por otro tipo de intereses que una convicción.



Reglamentar los Usos y Costumbres¹¹

⁹ Loc. cit.

¹⁰ YANES, Pablo, “¿Un pluralismo electoral?”, en *Ojarasca*, No. 39, México, 10 de julio del 2000.

¹¹ Versión escrita a partir de la grabación realizada en el Foro.

Lic. Hugo Aguilar Ortíz
Servicios del Pueblo Mixe

Desde Servicios del Pueblo Mixe, hemos observado que la mayoría de los conflictos de usos y costumbres se le apuesta a solucionarlos desde afuera. Cada vez que surge un conflicto lo primero que se hace es recurrir a las instancias electorales, el Instituto Estatal Electoral, los consejeros o la Dirección de Usos y Costumbres. Esa actitud de los propios municipios hace que los funcionarios se involucren en sus diversos problemas. Por una parte es saludable el interés de los funcionarios para conocer las particularidades del municipio; sin embargo, hay insatisfacciones.

Algunas ideas que hemos estado manejando, nos llevan a mirarnos desde nuestra propia perspectiva. En principio, la reglamentación actual de los usos y costumbres significa un avance pero no colma las aspiraciones del reconocimiento de los derechos políticos de nuestros pueblos. Está pendiente la discusión de una posible representación ante la Legislatura Estatal y el Congreso de la Unión; así como un reconocimiento pleno al sistema de impartición de justicia, no solo en materia electoral, sino en todos los ámbitos de la vida de los municipios y de las comunidades. Estos puntos, señalan claramente las limitaciones a este sistema.

Tomando en cuentas estas circunstancias y haciendo un análisis jurídico de la reglamentación de los usos y costumbres, queremos exponer algunas situaciones:

El sistema de usos y costumbres está reconocido constitucionalmente en el Art. 25 que dispone: “La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”. Con esto, se establece el derecho para los municipios bajo este sistema. Pero también implica un primer conflicto entre los municipios y órganos del estado derivados de la definición del régimen electoral. Considerando la posibilidad de la elección por usos y costumbres como un derecho existe una violación a algunos municipios por actores externos como los diputados, delegados de gobierno, partidos políticos.

Frente a estos dos problemas, consideramos que es necesario dotar de facultades a las instancias jurisdiccionales que puedan imponer sanciones a actores políticos que interfieran en los procesos de decisión de los propios municipios. Por otra parte, la decisión de cuál es el sistema electoral que se va a utilizar en determinados municipios, sigue criterios subjetivos; el artículo 125 del CIPPEO faculta al Consejo General para conocer de esas controversias, pero al no dar lineamientos, una reglamentación sobre los pasos, criterios para emitir una resolución deriva en una facultad discrecional, que en cierto momento genera inconformidades al interior de los municipios.

Si enfocamos como un derecho de los propios municipios, les corresponde sólo a ellos la elección del sistema por el cual elegirán a sus autoridades. No es un derecho que puedan arrogarse los partidos políticos u otro actor externo a la propia comunidad. El mecanismo tendrá que ser dotar a las instancias jurisdiccionales para la solución de estas controversias.

Una segunda fuente de controversias se presenta cuando los municipios han decidido cuál es el sistema electoral que utilizarán para elegir a sus autoridades y dentro de

él se presentan inconformidades o controversias. Del total de municipios de usos y costumbres, hay varios con instituciones vigorosas y resuelven entre ellos estas controversias. Las dificultades no traspasan el propio municipio ni llegan al Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Acerca de estos municipios hay que hacer las siguientes consideraciones:

Si tienen instituciones y la posibilidad de resolver sus controversias conforme a sus procedimientos, costumbres y tradiciones, son un campo fértil del cual podemos derivar experiencias en materia de posible reglamentación de los usos y costumbres. En materia agraria, por ejemplo, tenemos experiencias de cómo plasmar en un documento jurídico comunitario, como los estatutos comunales, un conjunto de costumbres relacionadas con la tierra, para su uso y aprovechamiento. Esto ayuda a resolver a las comunidades, a resolver conflictos concretos entre comuneros.

Con una base normativa dotada por la propia comunidad, en el momento en que exista una controversia existirían los elementos normativos y los acuerdos para resolverlos, y no que definan los criterios que en ese momento se alleguen los consejeros. Por eso, en un momento de tranquilidad en la comunidad se pueden consensar estas reglas. Independientemente de que existan conflictos y se resuelvan con esta normatividad, debe abrirse un proceso para reformar el estatuto de usos y costumbres en materia electoral.

Si el derecho tiene como finalidad dar certeza y definitividad a los actos jurídicos, en el caso de las controversias de usos y costumbres se da certeza y definitividad por parte del Consejo General, pero en base a criterios y argumentaciones al vapor cuando se tiene el conflicto encima, sin tomar en cuenta los acuerdos, las normas que los propios municipios han adoptado.

La experiencia de varias comunidades para la reglamentación de derechos agrarios puede ensayarse en municipios de usos y costumbres para la elección de autoridades, a modo de una justicia preventiva y deberían ser validadas por alguna instancia creada para tal efecto. Una instancia integrada con gente que conozca, inmiscuidos en los usos y costumbres, incluso estudiosos de esta materia.

Una tercer fuente de conflictos se da en aquellos municipios que muchos les han llamado en “crisis de identidad”, donde ya no puede solucionarse dentro de la propia comunidad, por diversas circunstancias, y se traslada la solución fuera de él. En este tipo de controversias es indispensable la creación de un órgano especializado en usos y costumbres. Hasta ahora se está resolviendo al interior del Consejo General, donde no hay participación activa de representantes de los pueblos indígenas, de los municipios, y por el contrario, están representantes de los partidos políticos. Los conflictos de usos y costumbres se están resolviendo con criterios partidarios.

El mayor reto para estos municipios que trasladan la solución fuera de él, es decidir cuál es el bien jurídico que se va a tutelar en el conjunto de normas procedimentales y qué va a atender este órgano que al efecto se pudiera crear. Es decir cuál es la finalidad de la resolución, por ejemplo: la armonía de la comunidad, el respeto a los usos y costumbres. Muchas veces se tiene que dejar en las conciliaciones la posibilidad de seguir rescatando las costumbres, de continuar fortaleciendo los tequios y la asamblea.

Por ello la importancia de crear un órgano de carácter mixto, no totalmente jurisdiccional, quizá con el carácter de órgano administrativo, que pudiera dar preferencia a

la solución de conflictos por la vía conciliatoria, el análisis de los elementos y las instituciones que caracterizan a un municipio concreto. Este es el reto principal.



¿Se requiere un sistema procesal para resolver controversias en Usos y Costumbres?

Lic. Marcos Leyva Madrid
Servicios para una Educación Alternativa A.C.
Comisión Diocesana de Pastoral Social

Ubicación general

En los últimos 20 años los pueblos indígenas se han convertido en un actor político importante en la transformación de las estructuras del Estado Mexicano. El eje de lucha y de organización india es por el derecho y la capacidad efectiva de regular y administrar, en función del interés local, los asuntos públicos que le competen¹², es decir por la Autonomía.

El movimiento indígena oaxaqueño ha logrado avances en el reconocimiento legal de algunos aspectos de sus prácticas autonómicas. La lucha por la Autonomía, a lo largo de la historia, ha tenido diferentes manifestaciones, desde la lucha contra el caciquismo local hasta porque las comunidades y pueblos indígenas sean reconocidas como sujetos de derecho.

Es en los noventa cuando los pueblos y el movimiento indígena incorporan a su agenda la disputa y el acceso a espacios formales de representación política, tal es el caso de las diputaciones y los ayuntamientos. El movimiento zapatista, el “nuevo” papel del Municipio y la Reforma Estatal Electoral de 1995 y 1997, entre otros, fueron los factores que dinamizaron la incorporación de los pueblos indígenas – como sujetos- a la política “electoral”.

Proceso electoral y municipio indígena

Antes que nada, es bueno aclarar que llamamos municipios indígenas a los municipios que eligen a sus autoridades bajo su sistema normativo interno.

En las comunidades indígenas el proceso electoral se vive desde dos dimensiones: el nombramiento de autoridades locales a partir de sus prácticas políticas tradicionales, y la elección de autoridades externas por medio de partidos políticos. Esta dualidad es una constante en la vida de los Pueblos Indígenas.

Esta situación es relativamente nueva, hasta antes de la década de los noventa las Comunidades y Pueblos Indígenas tenían que realizar una segunda elección con urnas y boletas, además de que su autoridad elegida tenía que estar validada por un partido político, para así tener reconocimiento legal de las autoridades electorales y gubernamentales.

Si bien la Reforma Electoral de 1997 logró un avance sustancial en el reconocimiento de las prácticas políticas indígenas, todavía hay una serie de limitaciones y de ambigüedades que en muchos casos ha sido la fuente de los conflictos electorales en los municipios de usos y costumbres.

¹² GONZÁLEZ SARAIVIA, Dolores. Cuadernos Agrarios 16, Nueva Época.

En las elecciones de 1998 en aproximadamente 50 municipios indígenas se presentó un conflicto, los que fueron de origen diverso; se presentaron inconformidades desde la emisión de la convocatoria para la elección hasta en la calificación de los resultados electorales realizada por el Colegio Electoral.¹³

La mayoría de las controversias fueron resueltas a partir de la negociación política entre las partes y teniendo como intermediario el Instituto Estatal Electoral. En muchos casos, el IEE se vio falto de criterios institucionales o de una metodología común para resolver los conflictos que se presentaron.

Ámbitos de controversia en municipios indígenas

Con las reformas electorales de 1995 y 1997 se han modificado una serie de prácticas políticas, entre las más importantes encontramos; la desaparición de la intermediación de los partidos políticos para el reconocimiento legal de las autoridades de los municipios indígenas y el reconocimiento pleno de los usos y costumbres.

Esta situación ha modificado la vida política de los municipios indígenas, ante la pérdida de control político de los partidos, sobre todo del PRI, y han surgido nuevos actores que exigen participación en el nombramiento de las autoridades. La mayoría de las veces, esta transición o la nueva correlación de fuerzas, traen consigo conflictos que alcanzan su punto álgido en el nombramiento de autoridades.

Estas controversias las podemos ubicar en dos ámbitos: el ámbito interno y el externo. Entiendo como *controversias internas* aquellas en donde el conflicto se da entre los diferentes actores locales, y por lo tanto, los mecanismos, los espacios de discusión y sobre todo la resolución del problema, están referidos a la comunidad y sus actores. Aquí podemos observar controversias electorales relacionadas con la convocatoria de elección, con el procedimiento, de quienes participan en la elección -mujeres, avecindados, radicados, agencias-, y del resultado de la elección.

Llamo *controversia externa* cuando la decisión o resolución del mismo esta en manos de otros, de terceros, como el IEE o la Cámara de Diputados, en este caso vemos conflictos que están relacionados con la validez y la calificación de la elección.

Esta división analítica de las controversias es importante ya que nos permite ver posibilidades de resolución de conflictos, entendemos también que en las dinámicas locales intervienen otros actores y por tanto, en la práctica, no hablamos de procesos puros.

Límites en la legislación electoral

En relación a las controversias en municipios que se rigen por el Derecho Consuetudinario, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca menciona en su artículo 125 que el Instituto Estatal Electoral, a través del Consejo General, conocerá de las controversias que se originen de la Renovación de las Autoridades.

¹³ Loc. cit.

Además prevé algunos mecanismos para resolver las controversias: en primer lugar prioriza la conciliación de partes, en su defecto retomará el planteado en el artículo 110, el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres o una consulta con la comunidad.

Como podemos notar, el articulado electoral queda muy corto para las realidades políticas de los municipios indígenas. Menciona la instancia competente para conocer de las inconformidades, y del procedimiento para la solución¹⁴ sólo menciona las alternativas, en ningún lado se menciona sobre los criterios o lineamientos que el IEE tendrá que seguir para mediar y/o resolver las controversias.

Es importante resaltar lo que menciona Francisco López Bárcenas: “Mientras no se subsanen estas deficiencias, será el propio IEE el que establezca los lineamientos para normar su actuación, lo que le da un poder discrecional que sino se usa correctamente, puede acarrear muchas injusticias y por ello generar más problemas”.¹⁵

Reforma electoral... Una necesidad política

En ese sentido, cobran importancia las preguntas que hace Cristina Velásquez en su libro el *Nombramiento*: ¿Se requiere de una nueva orientación jurídica del CIPPEO que involucre la controversia electoral por usos y costumbres? ¿Es el TRIFE la instancia adecuada para resolver este tipo de problemas? ¿Es necesario crear una figura o una instancia especializada en la resolución de conflictos electorales por usos y costumbres?¹⁶

En el proceso de dar una respuesta a estas y otras interrogantes, se ha ido perfilando un consenso: la necesidad de reformar el actual marco normativo de los usos y costumbres. Lo que está por construirse son los contenidos, los alcances y las formas de la Reforma.

En la idea de seguir construyendo de manera colectiva los consensos, pongo a consideración, algunos puntos que considero importantes para la Reforma.

En primer lugar considero que las modificaciones a la Ley Electoral tendrán que estar enmarcadas en dar plena vigencia a los Derechos Indios y en el fortalecimiento de la Autonomía y libre determinación de los municipios indígenas.

En segundo lugar la Reforma Electoral tiene que ser integral, que toque la parte procesal y la parte Institucional, es decir, de nada sirve si hay cambios en la reglamentación del proceso de elección y no hay cambios institucionales que den sustento a estas modificaciones.

Empecemos por la parte procesal: aquí hay varios aspectos que modificar. Por ejemplo, la ratificación o rectificación del régimen electoral de los municipios, es a petición de los partidos políticos; otra cuestión es revisar el papel que se le asigna a los presidentes municipales en el proceso de elección. Se tendrá que reformar entonces el artículo 117, en su párrafo tercero.

¹⁴ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Entre lo propio y lo ajeno: El sistema electoral consuetudinario en el Estado de Oaxaca*, Ce Ácatl, México, 1998, p. 87.

¹⁵ Ibid, p. 91.

¹⁶ VELÁSQUEZ, Cristina. *El Nombramiento. Las elecciones por Usos y Costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000, p. 249.

En general, la propuesta es darle mayor importancia a la Autoridad Electoral Comunitaria, en el sentido de que sea un órgano legitimado por la Asamblea para conducir el Proceso Electoral. Otro punto importante es la definición de criterios y lineamientos precisos que regulen el papel del IEE en las controversias electorales.

El artículo 122 del CIPPEO que establece la atribución de la Cámara de Diputados para calificar las elecciones por usos y costumbres, tendrá que desaparecer; me parece que el papel de la Cámara de Diputados deberá ser sólo de convalidación. En este mismo sentido, la propuesta es de ampliar las atribuciones del Consejo General del IEE para que pueda validar y calificar las elecciones.

En relación a la reforma institucional, un eje importante es cambiar la lógica partidocéntrica que impera en el IEE, se puede ir logrando con darle pleno reconocimiento al sistema electoral consuetudinario. Esto se traduce por un lado en dotar a la Dirección de Usos y Costumbres de un trato jurídico y presupuestario igual que a la estructura encargada de las elecciones por el sistema de Partidos Políticos; y por otro lado, contar con personal especializado en el tema de los Derechos Indígenas.

Es importante que una línea de trabajo de la Dirección de Usos y Costumbres sea la de sistematizar los procedimientos internos que utilizan los Municipios para resolver sus controversias; por ejemplo en la elección de 1998, hubo Municipios que resolvieron su conflicto de manera interna.

Reflexiones para seguir discutiendo

Atención especial merece la discusión sobre la “Justicia Electoral” en Municipios que se rigen por el Derecho Consuetudinario. De inicio me parece que el tema es delicado y polémico, se tendría que pensar bien la pertinencia jurídica-política de codificar las prácticas políticas tradicionales.

Como anteriormente dije, las controversias se pueden originar en dos ámbitos diferentes, por lo tanto su tratamiento sería diferenciado. Nos preocupa el nivel externo, es decir, lo que tiene que ver con las decisiones o resoluciones emanadas de la autoridad electoral externa. La experiencia nos dice que ante los actos jurídicos de estas autoridades los municipios indígenas quedan en estado de indefinición. No hay ante quién recurrir.

Punteo algunas consideraciones, que habría de tomar en cuenta, para la discusión sobre la creación de una instancia que conozca de las controversias en los municipios Indígenas:

En primer lugar, ver que papel juega la Asamblea Comunitaria, ¿Tendría personalidad jurídica? Si la Asamblea tuviera personalidad jurídica nos llevarían a otras interrogantes, como por ejemplo ¿Qué es la asamblea? ¿Quiénes participan de la asamblea?

Otro elemento importante a analizar, son los actos que pueden ser recurribles: como los actos de validación y calificación de los resultados de la elección; pero la convocatoria, el procedimiento interno y el nombramiento de la asamblea no serían actos recurribles.

Un elemento importante es definir quiénes pueden presentar la controversia o impugnar; la disyuntiva que se presenta es sí el recurrente es un ente colectivo o podría ser a nivel personal.

Estos y otros puntos se tendrán que seguir analizando y profundizando, no solo con la participación de los legisladores, se necesita abrir el debate donde participen Pueblos Indígenas, organizaciones sociales, académicos, líderes comunitarios e instituciones gubernamentales. Estamos ante una coyuntura que nos permite seguir empujando con fuerzas los cambios que permitan el reconocimiento pleno de los Derechos de los Pueblos Indios. No perdamos la oportunidad.



COMENTARIOS Y PREGUNTAS

— Desde que Oaxaca empezó a contar con una legislación que reconoce las normas tradicionales para la elección de las autoridades, no podemos olvidar que es producto de una lucha que han dado los municipios indígenas desde los ochenta. Esta inquietud culminó en el Libro IV, que no deja de ser una caricatura de lo que quisieron los pueblos y municipios indígenas en aquella época.

Como prueba de esto, los conflictos político-electorales actuales rebasan la capacidad del Instituto Estatal Electoral. En el caso particular de Yalalag, la intromisión de fuerzas extrañas, y particularmente del Poder Ejecutivo y la incapacidad del IEE lo ha ido complicando, como resultado de eso se convirtió en una tragedia.

En el fondo de los municipios “altamente conflictivos”, los cacicazgos que imperan en Oaxaca no están dispuestos a permitir que municipios y comunidades indígenas ejerzan sus facultades, decidan su destino, hagan uso de sus derechos políticos. En Oaxaca los cacicazgos regionales que anidan en diferentes instancias gubernamentales y principalmente en el Congreso Estatal, no están dispuestos a ceder esos espacios. Habrá propuestas, propuestas sobran. No ha faltado capacidad para transformar ese código tan limitado que tenemos, el problema es la falta de voluntad política del Poder Ejecutivo.

A pesar del discurso en pro de los pueblos indígenas no dejan de estar subordinados al Poder Ejecutivo. La única diferencia con los años ochenta, es que ahora reciben más recursos económicos, pero no dejan de estar políticamente subordinados. Y si los pueblos indígenas luchan porque se respete su dignidad, significa no ser subordinados, ni de partidos políticos, ni de instancias gubernamentales. Este es el gran problema.

— En las elecciones por usos y costumbres, los requisitos para ser elegidos en San Pedro Quiatoni, son cumplir con asistir a las asambleas generales, cumplir con las cooperaciones, tequios en la carretera, un ciudadano debe principiar sus servicios desde abajo. Esa es la costumbre. Los que no saben leer tienen su escala también, hay que ser topil de vara, juez de obra, suplente de un alcalde o síndico, esa es su función.

En las elecciones participan 31 núcleos rurales que componen el municipio; y 4 agencias y 1 núcleo rural que no participan en la elección desde que se fundaron, que son Soledad Salinas Agencia Municipal, Unión Juárez Agencia de Policía, La Mancornada Agencia de Policía, Buenavista Agencia de Policía y el Porvenir núcleo rural. Son 5 comunidades organizadas independientemente del municipio, y no cubren todos los requisitos del municipio. Se manejan con un líder político, no se respeta la autonomía, allí es donde empieza el problema. Este líder está con dependencia de Gobierno, desconoce la costumbre del municipio. Ahora quiere poner su candidato para presidente, síndico o regidor de hacienda, pero los ciudadanos de la cabecera no dan esa libertad, tiene que cumplir los requisitos y servicios. Este es el problema que tenemos nosotros en Quiatoni.

Los funcionarios no entienden bien lo autónomo de un municipio, ahí andan los líderes políticos y fácil le creen, nosotros como pueblos indígenas desconocemos todas las leyes, por eso surgen problemas. Nosotros pedimos, si hay forma, sanciones para los líderes que nos meten en problemas, contra los usos y costumbres.

— A juicio de los ponentes de la mesa ¿qué características debiera tener un órgano jurisdiccional capaz de dirimir controversias, emanadas de conflictos por usos y costumbres?, y dentro de esa solución ¿qué papel jugarían las normas internas y las normas externas? ¿La normatividad interna de una comunidad tiene que ubicarse dentro de la jerarquía de normas en algún sitio o no es necesario? Mi pregunta es por esta instancia de apelación que se viene sugiriendo para dirimir la controversias que no se logran resolver en el ámbito de la comunidad y qué papel juega la norma interna en general.

— Se necesita englobar el asunto de los derechos políticos, porque va más allá de lo meramente procedimental, los demás compañeros señalaban el asunto de las normas. Creo que estamos ante un caso que no se puede resolver si se ve de manera aislada. Me estoy imaginando que dentro de esa propuesta de reforma integral no solamente modificar el proceso electoral y las instituciones. Hay que modificar también las instituciones electorales. Hay que modificar otro tipo de instituciones, los mismos estados. Esto en la Reforma del Estado.

— De lo que pregunta Juan Carlos creo que se puede comenzar a resolver o a complicar más no sé; creo que debíamos idear una forma de diputados indígenas, no diputados que se digan indígenas porque el PRI o el PRD lo dicen. No. Sino diputados que estén propuestos por las mismas autoridades; Joel dice, en 1980 nos decían que era una insensatez proponer este tipo de cosas, tenemos que ir pensando esto. Si llegamos a tener diputados indígenas es evidente que podremos tener una comisión real de asuntos indígenas.

Tenemos que ir viendo lo de las instituciones, porque resulta que como tenemos ahorita el proceso, es únicamente el procedimiento. El IEE nos dice “ustedes si pueden ir por elecciones por usos y costumbres y al final nos dice estuvo bien su elección o estuvo mal”. La única participación indígena es en este lapso, y ni siquiera segura, porque el Instituto Estatal Electoral o la propia Cámara seleccionan, no se ajustó a las propias normas, no sirve. Es muy endeble esto. Mi idea es que tenemos que replantear el asunto electoral.

Es endeble porque instancias externas validan. Tiene que ver con ejercicio del poder, de que son capaces de ejercer el poder. No tenemos las instituciones adecuadas, pero tampoco una política al respecto y cuando se complican parece que son los pueblos contra el Estado, es un factor de gobernabilidad.

— Yo quería observar que sino existe un procedimiento, sino existe un derecho sustantivo, esto es, un derecho material acompañado por un Código de Procedimientos, se pasa por alto que para que exista procedimiento debe existir materia sobre la cuál se va a resolver el contenido.

Esto trae como consecuencia la propuesta de que se haga un código indígena, que mantenga, contenga, el derecho material objeto del procedimiento. El procedimiento obviamente será el camino para resolver las cuestiones previas durante la elección. Juzgo que para que sea completa la propuesta, no solamente se puede pensar en un Código de Procedimientos, sino también en un derecho sustantivo. Coincido en que el Consejo, quitémosle el nombre de Consejo, debe estar integrado por indígenas, por personas que

conozcan este tipo de situaciones, de tal manera que un Consejo, un Código Indígena y un Código de Procedimientos de Usos y Costumbres, de alguna manera complementaria la idea. Soy partidaria de que se piense en un código sustantivo además de que se piense en un código de procedimientos.

— No escuche un concepto sobre qué son los Usos y Costumbres. Esta palabra no la encontramos en el siglo XIX, la encontramos más bien en el siglo XX y la encuentro en el PRI, no la encuentro en la Colonia. ¿Que son los usos y costumbres? ¿Cuál es el concepto de ciudadanía en los usos y costumbres? ¿Qué es un ciudadano en un municipio de usos y costumbres? ¿Cuál es la base de este tipo de democracia? Entendemos que son dos democracias diferentes, las democracias liberales y la republicana de los usos y costumbres.

El señor de Quiatoni apuntaba algunas ideas y creo que hay coincidencia. Decía él el tequio, el cargo, la colaboración, esa sería la matriz de los usos y costumbres, sería la base del concepto del ciudadano en los usos y costumbres. Por eso en Ixtayutla, Francisco Caballero decía que tenía maestrías pero no dice que él no vive en la comunidad, no ha vivido en la comunidad, no ha hecho cargos en la comunidad, no ha dado tequio, por lo tanto, no encaja en el concepto de ciudadanía republicana, como algunos teóricos le llaman.

En la mañana se hablaba de democracia participativa directa, qué tanto estos usos y costumbres funcionan bien en estos 300 y tantos municipios ¿Qué está pasando? ¿Es en los municipios de usos y costumbres donde realmente está el conflicto? Es decir, en ese modelo que se quiere un poco ideal de usos y costumbres, o es en los llamados municipios en transición. Hablaban de una asamblea de 1800 ciudadanos, ¿cómo llevar a cabo una asamblea con 1800 participantes? Empieza a complicarse el asunto o empieza a reestructurarse el poder local. Quienes han mantenido el poder 15, 20 años, se desgastan y empieza a haber rupturas, ya no se reproduce el esquema de poder local y empieza a haber conflictos. O empieza a haber partidas presupuestales que hace 20 años eran de 1%, 0.05% para los municipios indígenas en el país, en la actualidad son del 10% aproximadamente.

Empieza a haber una aspiración, a mi me parece natural, de las agencias por allegarse esos recursos. Digo natural porque entre otra cosas aspiran al poder quizá con un fin de obra pública, pero para eso se necesitan recursos. Hasta donde todas estas cosas que están ocurriendo en estos municipios Partido de Usos y Costumbres. Aquí ya tendríamos como 3 tipos de municipios. Realmente los de Usos y Costumbres, aquellos que mantienen el sistema de cargos, el tequio; luego los municipios Partido de Usos y Costumbres, son como los mismos en cada proceso electoral, se habla de 30-40 y los municipios de Partidos Políticos, donde también hay conflictos.

— Todo tiene un origen, son funcionarios y partidos políticos. Yo creo que en la medida que haya sanciones fuertes para funcionarios y partidos políticos, en esa medida van a disminuir los problemas en los municipios de usos y costumbres.

— Si me permiten hacer unas reflexiones, no necesariamente contestar las preguntas de Víctor Raúl, definir la ciudadanía implicaría preguntar de qué etnia, de qué grupo indígena estamos hablando.

Las controversias no surgen en todos los municipios. Ya nos decían que es un mínimo porcentaje, en el resto no lo hay. Lo cual no quiere decir que es el paraíso de la democracia. Lo que queremos decir es que todavía no hay voces que puedan manifestar algún tipo de inconformidad, puede eventualmente haber algún tipo de imposición, pero es tolerada sin que haya una protesta.

Donde hay algún tipo de controversia es, cómo la vamos a resolver, o cuáles son las instancias que deben resolverla, esto nos lleva también a pensar cuales son las razones de la controversia. Primero habría que hacer una clasificación como decía Víctor de los municipios, de allí hablaríamos de municipios típicamente indígenas sin conflicto, o si los tienen cuentan con mecanismos de resolución interna. Pero hay municipios con conflictos, porque hay una diferenciación interna, hay algún tipo de recursos, o interés particular en la zona que origina un conflicto, que puede estar originado internamente o inducido desde fuera. Aquí ya se hablaba de actores externos: partidos políticos, organizaciones, representantes populares, delegados de gobierno, actores que inducen el conflicto. Pero hay otros donde hay una diferenciación interna propia de una dinámica diferente, donde las resoluciones no se han podido atender y donde este conflicto puede ir creciendo.

Finalmente tenemos municipios que tienen una diferenciación económica, social, mucho más importante y tenemos la presencia de actores externos radicados en los municipios. Tenemos militantes de partidos, organizaciones con intereses y visiones distintas a la que tiene el resto de los ciudadanos. Estos tal vez sean los conflictos más fuertes de los llamados *municipios en transición*, donde están pasando de una forma de organización política a otra y donde pareciera haber lazos fuertes de los usos y costumbres hacia las tradiciones y hacia las prácticas y que pudieran reclamarse como municipios indígenas.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los conflictos deben establecerse distintas instancia de resolución: no se trata únicamente de crear un órgano jurisdiccional, sino también darle facultades a otras instancias ya existentes. Se mencionaba darle una mayor fuerza a órganos electorales que organizan las elecciones a nivel de los municipios, lo reconoce la ley, como el Comité de Usos y Costumbres. Habría que darle mayor fuerza a estos órganos electorales, o crearlos, en algunos casos sólo actúan unas horas, habría que darles fuerza para que eventualmente pudieran resolver algún tipo de conflictos que se generen en las comunidades. Darle otras facultades al Consejo General y establecer una instancia jurisdiccional especial para la resolución de conflictos en municipios de usos y costumbres. No hay una solución única. Las opiniones se separan. Algunos hablarán de crear un Tribunal Especial, distinto al de partidos políticos, otros dirán que se cree una sala especial para atender los asuntos indígenas.

Viene el siguiente problema ¿Cómo se integra? ¿Lo integran conocedores de derecho indígena? ¿O lo integran indígenas aunque no conozcan de derecho indígena, derecho en general? Esto puede dividir las opiniones, todos coincidimos en la necesidad de crear estas instancias jurisdiccionales, pero la forma de crearlas puede generar problemas. Si decimos van a ser representantes indígenas e indígenas quienes integren estos consejos o tribunales, tendría que presentarse criterios: como se eligen, cuando van a durar, ¿vamos a nombrar chatinos para que resuelvan conflictos entre zapotecos? Esto también puede dividir las opiniones.

Tenemos que pensar como integrar un órgano jurisdiccional que pueda con una intervención mínima resolver los conflictos. La mayor parte de los conflictos o controversias deben resolverse al interior de las propias comunidades, son ellos quienes de alguna manera van a sufrir los resultados de la resolución, las consecuencias. Debe darse un peso importante a ellos, incluso ahí respondería a la pregunta de cuáles tendrían más peso, si las normas internas o externas, yo creo que las normas internas debieran tener mayor peso en la resolución de los conflictos que se den a nivel de los municipios. Son conflictos *intramunicipales*, que se dan adentro del municipio. Allí podríamos darle mayor peso a las normas internas. Cuando hablamos de conflictos *intermunicipales* podemos darle mayor peso a las normas externas.

— Ante todo tiene que estar la Reforma del Estado, es una relación diferente a lo que actualmente existe entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad. Este es el marco donde nos tendríamos que ir moviendo. Por lo tanto empujar una Reforma Electoral tendría que apuntar a transformar el estado desde estas reformas, un primer paso tendrá que ver con el acceso de los pueblos indígenas a la Cámara de representación para que desde allí se pudiera empezar a trabajar la Reforma.

Tendríamos que empezar a diferenciar las controversias, no tienen que tener el mismo peso, ni ser tratadas por igual, en algunos casos el Instituto Estatal Electoral se resuelven casos con características semejantes con criterios diferentes, no necesariamente porque sea diferente la etnia o el pueblo, sino por las instancias de negociación. En estos casos, si tendríamos que empezar a ver una reglamentación mínima en torno a como y en que tiempos y bajo que criterios interviene el Instituto Estatal Electoral.

La otra es reforzar la Asamblea Comunitaria. Incluso la ley prevé que podría ser la mesa de debates el órgano electoral comunitario, puede estar o no incluido el presidente municipal. Esto en relación al artículo 117 donde el papel del presidente municipal es determinante. Aquí tenemos algunos compañeros del municipio de Tataltepec de Valdés, donde realizan su asamblea levantan su acta, la firma el presidente municipal, la traen al Instituto Estatal Electoral; y ya en el momento de integrar el expediente de las autoridades electas, el presidente se niega a expedir las constancias de vecindad o de origen. Este tipo de actos tendrían que estar regulados, pero no tendrá que estar codificado en una ley externa, sino solamente en lo que sería este órgano electoral provisional para arreglar este tipo de problemas.

La propuesta de Hugo, de los estatutos comunales, me parece bastante viable, una reglamentación interna. Que tal vez en la lógica de la Reforma del Estado, tuviera que ver con una reglamentación más integral de la vida comunitaria y un apartado de esto tendrá que ver con los derecho políticos y un subapartado con el proceso electoral. Por ahí podría irse trabajando. En el asunto de las normas internas tendrían el mismo peso en una cuestión de controversia, las normas internas como sustento de alguna sentencia, resolución. Se tendría que empezar a ver al mismo nivel, pero de una manera diferenciada.

— Esta discusión va a seguir y seguirá, habría que atender a lo que digan los pueblos, esto es clave. En la mañana escuchamos de conflictos, en algún momento habría que escuchar como es nuestra costumbre cuando no hay conflicto. Hago este comentario a partir de la pregunta ¿y la ciudadanía indígena? Es importante verlo. Nosotros por ejemplo, los

mixtecos, los *se'ñu* los hijos del pueblo, no dice ciudadanos, son los únicos que pueden participar en cosas políticas, habría que ver quienes son, solamente ellos podrán participar y no necesariamente tendrán 18 años, tal vez ya tengan servicio, ya estén casados. Yo creo que ahorraríamos muchos problemas si atendemos lo que están diciendo los pueblos.

SINTEISIS

Entre las propuestas emitidas en este panel tenemos las siguientes:

- Dotar de más facultades al órgano electoral para que tenga capacidad de resolver mediante reuniones conciliatorias. O bien crear un órgano especializado para resolver los conflictos de usos y costumbres.
- Que se den facultades para emitir una nueva elección antes de ser remitidas al Colegio Electoral, para su calificación definitiva.
- Se elaboren normas para regular los tiempos y procedimientos de las elecciones. Se mencionó la experiencia de algunos municipios de resolver de manera interna sus conflictos antes de que pasen a las instituciones como el Instituto Estatal Electoral. Otra experiencia son los reglamentos agrarios.
- Las limitantes del libro IV del CIPPEO pueden encasillar los derechos de los pueblos indígenas a sólo asuntos de procedimiento. Cuando estos derechos son mucho más amplios que los asuntos electorales. Otras insuficiencias señaladas tienen se derivan del hecho de que los municipios no controlan el proceso, sino corresponde al Instituto Estatal Electoral. Tampoco hay mecanismos idóneos para resolver conflictos derivados de la calificación de las elecciones.
- En cuanto a la intervención de los partidos políticos, las delegaciones de gobierno y otras organizaciones con presencia en los ayuntamientos, hubo la propuesta de sancionar a quienes intervengan en las elecciones y dotar de facultades a instancias para llevar a cabo estas sanciones.
- Esta pendiente la representación de los pueblos en el Poder Legislativo, el reconocimiento al sistema de impartición de justicia en usos y costumbres.
- Corresponde a los pueblos determinar su sistema de elección de autoridades.
- Se requiere una Reforma Electoral integral, ampliar las atribuciones del Tribunal Estatal Electoral, cambiar la lógica partidocéntrica del Instituto Estatal Electoral, sistematizar los procedimientos internos para resolver sus controversias.

MESAS DE TRABAJO

Al término de los paneles, se pasó a la integración de cuatro mesas de trabajo integradas de manera libre y con un número similar de miembros. Se trabajaron dos preguntas retomando la discusión, tanto del panel tres como las inquietudes surgidas durante el día. Contamos para esto con el apoyo de cuatro facilitadores escogidos previamente y cuatro relatores nombrados por el grupo en el momento.¹⁷

PLENARIO

1. *De acuerdo a los planteamientos y puntos de vista vertidos en este foro ¿cuáles son los puntos para la Agenda de la Reforma Electoral?*

- Que la Reforma sea de manera completa, donde se plasmen cuestiones generales en materia de usos y costumbres, dentro de un código sustantivo que podría ser un código indígena y de igual manera un código procedimental en los que se establezca con toda claridad, en primer lugar el Derecho Indígena.
- Crear un organismo ciudadano, o Consejo Indígena, así como la creación de un Instituto Estatal Electoral Indígena con consejeros electorales indígenas, así como la representación de los indígenas en el Congreso. Buscar un mecanismo de elección de estos representantes.
- Realizar una reforma gradual del estado que permita a las comunidades tener acceso a los recursos públicos, es decir, rancherías, agencias y otros núcleos de población; que permita conocer a las personas que podrían ser representantes.
- Contar con una representación a nivel distrital, que sea portavoz de las necesidades de las comunidades. En los municipios regidos por usos y costumbres realizar un estatuto que establezca procedimientos que permitan controlar a los representantes cuando no atiendan las necesidades de su comunidad. Bien sabemos que los presidentes, regidores, son mandatarios de las necesidades de la comunidad; en este sentido, que en las comunidades exista un procedimiento escrito de cómo poder revocarlos.
- Que los indígenas tengan representación, uno en cada etnia o región, ante el Consejo del IEE, crear consejos municipales electorales formados por ancianos y caracterizados del municipio. Que se establezcan procedimientos claros para registrar comunidades por usos y costumbres. Con las leyes existentes, exigir su cumplimiento.
- Precisar el concepto de usos y costumbres para la realización de la Reforma. Se cree un órgano propio de las comunidades que entienda sus necesidades e intereses y las transmita a las instancias y autoridades de gobierno. Se definan criterios que permitan a un ciudadano ser nombrado como autoridad municipal.

¹⁷ La Mesa 1 fue coordinada por Mirna Cruz Ramos, del Centro de Educación para la Mujer y la Familia A.C., la Mesa 2 fue coordinada por Juan Carlos Martínez del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín PRO A.C. La Mesa 3 fue coordinada por Alejandro Sandoval del Centro de Derechos Humanos Ñu'u Ji Kandii A.C., y la Mesa 4 fue coordinada por Eduardo Torres Navarrete, del Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño A.C.

- Se reconozca y respete la autonomía municipal para la elección de sus autoridades, se garantice la participación plena de las mujeres, se integren mesas de debate y discusión en las comunidades por grupos étnicos.
- Impulsar la creación de una instancia autónoma capaz de regular los conflictos en usos y costumbres. Fortalecer la ciudadanía de la Dirección de Usos y Costumbres; impulsar una Reforma Electoral de Estado que trascienda la elección de diputados. La creación de un Comité de Usos y Costumbres que prevenga la infiltración de partidos en las asambleas, y que a la vez sea la primera instancia para resolver los conflictos electorales. Ampliar el Catálogo de elecciones y remitirlo al Instituto Estatal Electoral en base al diagnóstico de las comunidades.

2. *¿Cuáles proponemos que sean los mecanismos de discusión para esta Reforma?*

- La participación ciudadana a través de foros, asambleas (por barrios tomando en cuenta el número de habitantes o por mesas de trabajo, de las que surjan opiniones), capacitaciones. Difundir entre la población indígena y campesina el cumplimiento de sus derechos y obligaciones en materia indígena.
- Consultar a las propias comunidades y personas conocedoras del derecho indígena en relación a los usos y costumbres; consultar a los órganos tradicionales de las comunidades, que serían la gente con mayor experiencia para dar fe de cual ha sido la costumbre de la comunidad, en relación a la elección de sus autoridades municipales. Y en coadyuvancia, consultar a los investigadores, conocedores en la materia.
- Que se incluya a todos los protagonistas del derecho indígena.
- Crear un foro o espacio de diálogo permanente que pueda generar mayores propuestas, a la vez que se genere un diálogo entre implicados y autoridades.
- Que de este foro saliera una Iniciativa de Ley en materia electoral.
- Crear una Comisión de Seguimiento de este foro y se elaboró un calendario de reuniones para continuar con la discusión.
- Crear una Comisión de Enlace con el Congreso.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL FORO

Este Foro se enriqueció con las aportaciones y experiencias de cada uno de los participantes, a su vez cumplió con la finalidad de abrir un espacio de diálogo entre los distintos actores políticos sobre la necesidad de resolver controversias en los municipios de usos y costumbres, y sobre todo, rebasó nuestras expectativas al abrir una gran cantidad de temas en torno a las modificaciones de la Legislación Electoral oaxaqueña. A continuación, apuntamos las principales reflexiones vertidas en el Foro:

1. La resolución de controversias en los municipios de usos y costumbres debe ubicarse en el marco del pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca. Esto implica necesariamente una profunda Reforma del Estado, es decir, la creación de nuevas relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad. Algunos de los aspectos más concretos de esta reforma consistirían en el pleno respeto a la autodeterminación política de los pueblos indígenas, una real y efectiva administración de justicia electoral para los municipios de usos y costumbres, y el acceso de los pueblos indígenas a los cargos de representación política en el Congreso Local. De esta manera, podemos afirmar que las modificaciones a la Legislación Electoral oaxaqueña implican previa y necesariamente la discusión de la Reforma del Estado.
2. La primera instancia para resolver conflictos derivados de la elección de autoridades en municipios indígenas tendrá que ser la propia comunidad. Es importante que las comunidades fortalezcan sus propias instancias de resolución de conflictos. En este sentido, se propuso la elaboración de códigos o estatutos internos que regulen los procedimientos y mecanismos de elección de autoridades, ésta sería la reglamentación de su propio proceso electoral. Por otro lado, también se señaló la importancia de fortalecer sus instituciones internas como los Comités de Usos y Costumbres, el correcto ejercicio de las Mesas de Debate y el papel de los Consejos Electorales Municipales. Así mismo, es necesario que las autoridades electorales, para actuar en consecuencia, sistematicen todo lo referente a las prácticas y mecanismos internos que tienen las comunidades para resolver conflictos; esto implicaría el pleno respeto a la autonomía municipal al abordar los problemas político electorales.
3. En relación a los temas de la Reforma Electoral, un elemento que sin duda es central en estas modificaciones, es la desaparición del Colegio Electoral. Esto quiere decir que la Cámara de Diputados deje de calificar las elecciones, ya que responde más a intereses político-partidistas que a los intereses de las propias comunidades.
4. Es necesario crear una instancia autónoma y ciudadana que atienda y resuelva las controversias en los municipios de usos y costumbres, algunas propuestas mencionaron que podría ser un Consejo General de Usos y Costumbres, de carácter autónomo, integrado por indígenas de los diferentes pueblos o bien por especialistas en el tema indígena. Esta propuesta es muy similar a otra que va en el sentido de crear un Instituto de Elecciones por Usos y Costumbres.

También se mencionó la posibilidad de crear una Sala Especial en el Tribunal Estatal Electoral que atendiera los conflictos derivados de la elección de autoridades en municipios de usos y costumbres.

Por otro lado se habló de la creación de un Tribunal Constitucional en el que se establezcan recursos de las comunidades indígenas para resolver las controversias electorales por usos y costumbres. Su finalidad sería lograr un avance sustancial en la mecánica, equilibrio y ordenamiento de las elecciones por usos y costumbres. El

Tribunal Constitucional vendría a ser el órgano regulador de la constitucionalidad y legalidad de los municipios de usos y costumbres.

En el conjunto de estas propuestas se mencionó que quienes participen, tanto en los institutos como en los tribunales, tendrían que ser indígenas o conocedores de los asuntos indígenas, que conozcan y tengan capacidad para realizar lo que aquí se establece.

5. En relación al Instituto Estatal Electoral se aludió a la necesidad de dotarlo de mayores facultades y atribuciones, para que no sea solamente mediador en los conflictos políticos sino que tenga la capacidad de resolverlos. Por tanto, es necesario otorgar fuerza jurídica al Consejo General para la aplicación de la ley en casos de controversia. Para esto, tiene que haber normas y criterios en donde se señalen estas facultades del Instituto.

En este mismo sentido, se consideró importante otorgar reconocimiento legal a la Dirección de Usos y Costumbres del propio Instituto, y proporcionar mayores recursos para el mejor desempeño de su actividad.

6. Sobre otras propuestas legislativas, se comentó la necesidad de reformar el Código Penal en lo referente a los Delitos Electorales, para establecer sanciones más graves principalmente a funcionarios públicos que atenten contra los procesos político-electorales de los pueblos indígenas. En este sentido, se pronunciaron varias personas provenientes de municipios en conflicto.
7. Por último, se comentaron algunos mecanismos de seguimiento al Foro, como es la consulta a las comunidades, la participación y discusión en asambleas comunitarias. Consultar a quienes tienen experiencia en estos asuntos, como son los mayores de los pueblos o los ancianos que son los conocedores de las tradiciones indígenas.

Se acordó que las organizaciones convocantes asumieran el seguimiento del Foro, guiarán las propuestas generadas en esta jornada y sirvieran de enlace con la Cámara de Diputados y otras instituciones en relación al calendario político para la Reforma Electoral.

Con la riqueza de propuestas que hay, consideramos que el Foro ha abierto la discusión de lo que tendrá que ser la propuesta de Reforma Electoral en el Estado. Ha sido muy interesante el espacio de discusión y todas las reflexiones que han emanado de este Foro, sobre todo queremos destacar la amplia participación de comunidades, municipios, organizaciones sociales, organismos civiles, instituciones académicas e instituciones electorales. Gracias por su participación.

SOBRE LOS PONENTES

C. Aurora Cruz García

Integrante del Comité de Usos y Costumbres de Santiago Xanica.

C. Miguel Cruz Quiroz

Secretario del Síndico Municipal de Santiago Ixtayutla y Promotor de Derechos Humanos.

Lic. Cipriano Flores Cruz

Estudio la Licenciatura, Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha escrito diversos libros, ensayos y artículos en revistas nacionales y extranjeras entre los que destacan: *La Administración Capitalista del Trabajo*, *Introducción a la Teoría de la Revolución Mexicana*, *El Nacionalismo Revolucionario Mexicano* y *Los valores políticos de los oaxaqueños*.

Funcionario desde 1977, ha ocupando diversos cargos en la administración pública. A partir de 1995 se desempeña como Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Dr. Juan Díaz Pimentel

Estudio la carrera de medicina en la Universidad Autónoma de Puebla.

Como funcionario ha ocupando diversos cargos en la administración pública. Sus actividades políticas las desarrolla dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), donde ha ocupado diversos cargos. Actualmente es Diputado Local Electo por el principio de representación proporcional de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

Lic. Juan Carlos Silva Adaya

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, ha realizado estudios de maestría en la misma universidad, la Universidad Panamericana y el Instituto de la Judicatura Federal.

Es autor de distintas publicaciones por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros organismos. Actualmente es Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lic. Miguel Angel Vásquez de la Rosa

Cursó la Licenciatura en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.

Es egresado de la Escuela Nacional Metodológica ciclo “Paulo Freire”; ponente en el Foro Latinoamericano “Política, Poder local y Pueblos Indios”, realizado en Guatemala.

Miembro fundador de EDUCA y actualmente Coordinador Operativo de esta institución.

Lic. Hugo Aguilar Ortíz

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma “Benito Juárez “ de Oaxaca. Ha participado en diversos foros, de 1993 a 1997 en los Foros sobre Realidad Indígena y Campesina; los simposiums indolatinoamericanos sobre los Derechos Latinoamericanos y los Foros Regionales de reflexión sobre la reforma al artículo 27 Constitucional.

Participante en la 53ª sesión de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías en Ginebra Suiza, y en la primera mesa de paz en Chiapas, sobre Derechos y Cultura Indígena.

Actualmente es titular del Departamento Jurídico de Servicios del Pueblo Mixe A.C.,

Dr . Fausto Díaz Montes

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Notre Dame, investigador sobre temas electorales en el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.

Autor de diferentes artículos y publicaciones entre los que destaca “Los Municipios y el Poder Local en Oaxaca”. Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral y de la Junta Local del Instituto Federal Electoral.

Lic. Francisco López Bárcenas

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa y tiene estudios de Maestría en la UNAM. Se ha desempeñado como Investigador del Instituto Nacional Indigenista y ha tenido diversos cargos en la administración pública.

Ha publicado numerosos libros y artículos referidos a la cuestión étnica y los Pueblos Indios, entre ellos: *Los Triquis: Un Pueblo Heroico*, *Convenio 169 de la OIT: Su Validez y Problemas de Aplicación en Nuestro País*, *Expropiación, Reacomodos y Derechos de los Pueblos Indígenas*, *El Pueblo Indígena como Sujeto de Derecho*, *Distintas Concepciones de Pueblo Indígena como Sujeto de Derechos Colectivos*, *La diversidad Mutilada: Legislación y Derechos Indígenas en el Estado de Oaxaca*, *Autonomía y Pueblos Indígenas en México*.

Lic. Marcos Leyva Madrid.

Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma “Benito Juárez de Oaxaca”, cuenta con 10 años de experiencia pedagógica y de acompañamiento a comunidades campesinas e indígenas del estado.

Fue Coordinador Estatal de Alianza Cívica en 1994, es miembro de la Coordinación Colectiva del Foro de Organismos Civiles de Oaxaca desde 1997, del Consejo Directivo del Sistema Nacional del Fortalecimiento Institucional, integrante de la Coordinación Nacional de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Ha participado en diversos foros de discusión y análisis sobre la sociedad civil. Actualmente es Director de Servicios para una Educación Alternativa, A.C. (EDUCA)

PARTICIPANTES

- Observadores comunitarios de 6 municipios: Santiago Ixtayutla, San Lorenzo Texmelucan, Tataltepec de Valdés, Mazatlán Villa de Flores, San Miguel Quetzaltepec y San Juan Lachao Nuevo.
- Autoridades municipales de 11 Municipios: San Juan Lachao Nuevo Juquila, San Andrés Cabecera Nueva, Guevea de Humbolt, San Luis Amatlán, San Pedro Quiatoni, San Juan Maninaltepec, Santa María Guienagati, Santiago Xanica, San Miguel Coatlán, San Pedro Quiatoni y Santiago Ixtayutla.
- 6 Instituciones gubernamentales: Procuraduría para la Defensa del Indígena, la Comisión Estatal de Derechos Humanos-CEDH, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña-IMO, el Instituto Estatal Electoral-IEE, Dirección de Usos y Costumbres, la Cámara de Diputados y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-TEPJF.
- 4 Instituciones académicas: IISUABJO, Facultad de Contaduría y Administración de la UABJO, IHUABJO y el Instituto Nacional de Antropología e Historia en Oaxaca.
- 27 Organismos Civiles: BARCA, CEDIPIO, Comité de Artesanías de Santa Ana del Valle, PRODH, CECI A.C., Consejo Comunitario de Organizaciones Municipales, Oficina Ecuménica para la Justicia y la Paz de Alemania, Taller de Lengua y Tradición Zapoteca de Yalalag, CEMYF A.C., Unión de Pueblos contra la Represión y Militarización de la Región Loxicha, CAMPO A.C., MICHIZA, CDI Flor y Canto A.C., OXFAM Australia, MCD, CDH Ñu'u Ji Kandii A.C., Binigulaza A.C., Frente Cívico Oaxaqueño, Tequio Jurídico A.C., INDIIO A.C., Abogados por los Derechos Individuales y Colectivos, COAPI A.C., SER MIXES A.C., CENTEOTL A.C., LIMMEDH A.C., EDUCA A.C. y Pastoral Social de Oaxaca.
- 6 Ciudadanos interesados en el tema de los Usos y Costumbres: Villa Hidalgo Yalalag, San José Lachiguiri, Seminario Pontificio de la Santa Cruz de la Arquidiócesis de Oaxaca, Seminario de la Prelatura de Huautla de Jiménez, Universidad de Wisconsin EU y un independiente.
- 4 Medios de comunicación: Revista En Marcha, Programa de Radio Detrás de la Noticia, Periódico Noticias y Canal 3 de T.V. Local.

En total participaron 108 personas en representación de 64 instancias.