



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

EL DOBLE RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA.

LA EXPERIENCIA DE 1994 -1998.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
ERIC ROLANDO LÓPEZ MOLINA

295131

ASESOR:
LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES CON RESPETO Y CARIÑO.

Sara Carlota
José

Donde quiera que se encuentren.

A MI FAMILIA.

Martha Susana
Compañera de mi vida.

Sara Paulina
Mariana
Eric.
Con amor.

INDICE

INTRODUCCIÓN	Página 4
CAPITULO UNO.	
El Municipio en Oaxaca	Página 14
El Mundo Prehispánico	15
Época Colonial	17
La Independencia	31
El Municipio en la Revolución	41
Conclusiones del Capítulo	50
CAPITULO DOS	
Legislación Municipal y Antecedentes del reconocimiento de los usos y costumbres en comunidades indígenas	Página 53
Legislación Municipal	54
El Derecho Común	54
El Derecho Indiano	55
La Constitución Política del Estado de Oaxaca de 1825	59
Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado de 1857	61
La Constitución Política del Estado de Oaxaca de 1922	62
Ley Orgánica de Ayuntamientos de 1925	64
La Reforma Política de 1977	64
Reforma Municipal de 1983	66
Reforma político administrativa del Gobierno del Estado de 1983.	69
Ley Orgánica Municipal de 1984	70
Reforma Constitucional Federal de 1990	71
Convenio 169 de la OIT	72
Reforma al Artículo 4 de la Constitución Federal	74
Reforma Constitucional Local de 1990.	74
Reforma Legal Local de 1995.	76
Reforma Electoral Estatal de 1997	79
Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca de 1998	86
La Base de los usos y Costumbres, el sistema de cargos.	89
Evolución del Libro Cuarto del CIPPEO	93
Conclusiones del Capítulo	96

CAPITULO TRES

La Experiencia Municipal, Las Elecciones Municipales de 1995-1998, Un doble régimen electoral en los municipios de Oaxaca

Página 100

El valor de lo Municipal.	101
El Régimen Electoral de los usos y costumbres	106
La experiencia Municipal de 1995	114
La experiencia Municipal de 1998	129
Distribución Regional del Doble Régimen Electoral	134
Elecciones Extraordinarias	148
Conclusiones del Capítulo	155
CONCLUSIONES GENERALES	158
BIBLIOGRAFÍA	166

INTRODUCCIÓN:

En todo el país y en especial en el estado de Oaxaca a partir de 1994, el tema indígena y sus implicaciones en diversos aspectos políticos, económicos y sociales ocuparon los primeros espacios en la agenda de los grandes temas nacionales, sin embargo, los cambios políticos necesarios para resolver la problemática indígena han transcurrido de manera lenta e intrincada dentro de una larga discusión, no exenta de luchas de poder, intereses ideológicos y de partido, a pesar de todo esto en 1994, el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó un decreto con el que se considera, inició un gran proceso de transformación que tiene que ver con la vida pública de la entidad, pero de manera específica con los municipios que tienen una población indígena y rigen su vida básicamente por medio de usos y costumbres. Este decreto fue relativamente simple, autorizó que en los municipios con comunidades indígenas las elecciones de sus ayuntamientos pudiesen realizarse con o sin partido político. Con ello inició una de las transformaciones políticas más sentidas y demandadas en el pasado siglo veinte, el reconocimiento a los derechos indígenas.

Los cambios electorales, siempre son más rápidos que los cambios políticos, pero nunca un cambio electoral significativo tanto, dentro de un proceso político, por primera vez no era necesario acudir a un partido para reconocer el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades por sus prácticas propias, con estas reformas ya no se apropiarán de las candidaturas, evitando con ello poblaciones cautivas, ciertamente en muchos municipios la corriente es favorable al Partido Revolucionario Institucional (PRI) o a otro partido, pero también muchos municipios pudieron y podrán mantener neutralidad política para preservar lo suyo y no enfrentar conflictos internos de origen ideológico o partidista.

Alcanzar este punto no fue tarea fácil y la comprensión del sentido de la reforma, ciertamente tuvo que ver transcurrir lentamente décadas y no pocas veces enfrentamientos con pérdidas de vidas, bienes materiales y años de resentimientos que limitaron el desarrollo del conjunto de la entidad, para lograr un avance, se debe reconocer la larga lucha de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, pero también la coyuntura surgida del levantamiento zapatista en el vecino estado de Chiapas, que logró despertar las conciencias de grandes sectores de la opinión pública nacional e internacional, intelectuales, legisladores y desde luego los gobiernos estatal y federal.

La experiencia de la operación de la reforma con el proceso electoral municipal de 1995, ciertamente fue favorable, en Oaxaca por primera vez en muchos años no salió el sol, no amaneció el lunes posterior a las elecciones de ese año con graves noticias de enfrentamientos o tristes anuncios de fallecimientos, muchas vidas se salvaron gracias a la tolerancia, gracias a un incipiente reconocimiento a las prácticas comunitarias en la elección de autoridades municipales inaugurando una nueva práctica democrática, cuya importancia se manifiesta cuando de 570 municipios, la cuarta parte del total nacional, 412 eligieron a sus autoridades mediante usos y costumbres, con o sin partido político, el resto optaron por registrar candidaturas y competir a través de partidos políticos, dando lugar a un doble régimen electoral, de esta manera se desarrolló un proceso electoral, constituido por un largo y tortuoso camino de concertación de ideas e intereses, de visiones distintas de la vida, el cual rindió fruto, Oaxaca inició en enero de 1996, un ejercicio de gobierno con paz, gracias a una forma distinta de participación política basada en una participación democrática distinta, dos distintos caminos para elegir un solo gobierno, el municipal.

Como se comentó con anterioridad, la autorización del Congreso del Estado, para que una gran mayoría de municipios con comunidades indígenas eligieran sus ayuntamientos, sin mediar el registro electoral de candidaturas por ningún partido político, no significó en modo alguno la supresión del régimen de competencia por partidos políticos, este continuo en 148 municipios para el proceso electoral de 1995 de esta manera fueron señalados dos caminos para un mismo fin, la elección y constitución del nivel básico de gobierno de la República, el municipio. Sin embargo una pregunta flotaba en el ambiente y las más de las veces esta pregunta consistía en cuestionarse, si se estaba ante el nacimiento de algo nuevo o por el contrario, en un acto de justicia de la sociedad, se había reconocido una realidad la cual nadie podía o quería ver.

Desde mucho tiempo antes de leyes y códigos electorales, se conocía que para la elección de Ayuntamientos en el estado, no siempre se realizaban, todas las elecciones municipales y menos aún, los trabajos electorales preparatorios, es decir la instalación de autoridades electorales municipales, el registro de candidaturas, la selección y capacitación de funcionarios electorales de casillas, el diseño y ubicación de las mismas, así como actos de campaña.

De la jornada electoral, poco se sabía en un gran número de municipios y desde luego, del sufragio libre, directo y secreto aunque derecho y aspiración democrática, no pocas veces chocaba con las costumbres de muchas comunidades. De esta manera una gran cantidad de elecciones municipales no contaban con ningún expediente electoral mínimo, ha veces formaban parte de los decretos colectivos del Congreso con los cuales se calificaban elecciones de municipios como Oaxaca, Tuxtepec, Juchitán o Tehuantepec, pero la realidad es que nadie, ni el órgano electoral, ni la Cámara de Diputados, ni el PRI como partido en el poder, ni el poder ejecutivo sabían con certeza lo que ocurría en el 100 por ciento de los 570 municipios de la entidad.

Era notable y aún lo es que, asambleas comunitarios, consejos de ancianos y ayuntamientos salientes se reunían en fechas distintas a la de la convocatoria oficial para elegir o designar autoridades y no candidatos, sin embargo era posible que algún partido o partidos registrara a los electos como candidatos únicos en el municipio. Lo demás era cumplir formalidades hacer actas, integrar expedientes y finalmente llegar al Congreso para obtener el decreto, el mismo que permitiría no instalar el ayuntamiento, pero si acceder a los programas de gobierno y a las participaciones municipales, así fue la situación por bastante tiempo, así era el "estado de derecho" en el cual, la ley decía y otra era la práctica.

En 1990 el gobernador del estado, envió una reforma constitucional al Congreso, dentro de la misma se distinguía la que adicionaba dos renglones al artículo 25 de la Constitución Local: "La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos". Como es natural los legisladores aprobaron la reforma constitucional, que daba por supuesto la existencia de dos condiciones: La primera, "tradiciones y prácticas democráticas en comunidades indígenas"; la segunda "Para la elección de ayuntamientos". Este último concepto fue de gran importancia, pues de acuerdo con la Constitución local, ayuntamiento es el gobierno del municipio. Sin embargo, la ley reglamentaria, no sufrió las modificaciones correspondientes, estuvo claro que además de las buenas intenciones, nadie sabía en ese momento por donde empezar con eso de los derechos indígenas, inclusive para 1992, cuando se decreto el primer Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), versión local del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), no se incluyó un solo artículo en relación con el 25 de la Constitución local, inclusive un diputado local del PRI, se atrevió a proponer incorporar al CIPPEO, algunos elementos de las

prácticas comunitarias para la elección de autoridades, su voz fue callada por la uniformidad de la Constitución y la unidad partidista que suponía la pérdida del control tradicional de los municipios.

En enero de 1994 la situación cambio; el país se enteró de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en los altos de Chiapas, su principal demanda fue la reivindicación indígena. Para abril 10 de ese año y en el aniversario la muerte de Emiliano Zapata se realizó una gran marcha de protesta, convocada por las más importantes organizaciones sociales y políticas de la entidad, con los temas: "Apoyo al EZLN" y "Los Derechos Indígenas", este estado de cosas obligo al Gobierno de Oaxaca a asumir una actitud de vanguardia frente al problema y comenzar rápidamente articulando propuestas y soluciones, la situación no era fácil, grandes sectores del Gobierno Federal no estaban de acuerdo en otorgar respuesta a los planteamientos indígenas, e inclusive no se sabía por donde empezar, por donde iniciar una articulación de respuestas a problemas tan graves como la marginación de estas minorías, el gobierno del estado definió, dos fueron los caminos, el primero realizar una reforma electoral inmediata que reconociera en la práctica los "usos y costumbres" en la elección de autoridades municipales indígenas y el segundo, instrumentar de manera compartida los principales programas de gobierno y de inversión con los municipios indígenas y sus representantes a lo que se llamo "nuevo trato con los pueblos indígenas".

Estaba claro que existía una dualidad social y política la primera, la de la normalidad nacional y una segunda, la realidad indígena, ¿desde cuando existía, tan reciente descubrimiento?, pero sobre todo, lo más extraño, ¿porque se actuaba como si no existiera la realidad indígena? Sin lugar a dudas, para quién educo con la versión oficial de la historia del gobierno de la Revolución, la Colonia era un estigma, el Liberalismo y su Reforma una panacea y la Revolución un tren al que todos debíamos subir, aunque no al mismo vagón, unos a la locomotora, otros al carro pullman y muchos la gran mayoría al servicio ordinario de segunda clase, luego entonces se buscaron antecedentes en la historia desde la etapa prehispánica, la Conquista, la Independencia, la Reforma y la Revolución para descifrar situaciones, advertimos de un lado el municipio, por el otro, pero juntos los pueblos indígenas; para después conocer las principales legislaciones que han tenido que ver con el reconocimiento de los derechos indígenas e impactado al nivel de gobierno municipal hasta nuestros días, conocer este largo y sinuoso camino del reconocimiento a los usos y costumbres que dieron lugar a un doble régimen electoral

municipal y concluir describiendo su práctica y operación en los procesos electorales municipales de 1995 y 1998.

El doble régimen electoral en los municipios del estado de Oaxaca, inició cuando el Congreso del Estado autorizó en 1995, que en municipios con comunidades indígenas, la elección de sus ayuntamientos pudiera realizarse con candidatos registrados con o sin partido político, la realidad es que en esos municipios, se sabía desde tiempo atrás, que no se elegían candidatos, sino que en la práctica se trataba de la elección o designación de autoridades con procedimientos consuetudinarios, pero las buenas costumbres y el estado de derecho obligaban a cumplir con la forma de una elección con candidaturas por partidos políticos y todos los procedimientos de un proceso electoral ordinario, es importante señalar que se establecía, esta reforma, en municipios con comunidades indígenas, porque se admitía de esta manera, que existía una dualidad política y social, distinta del mundo mestizo en relación con la realidad indígena, esta dualidad tiene una explicación y un origen, el lugar común para iniciar la búsqueda fue la historia y la implantación en América de una de las instituciones políticas de mayor importancia: El municipio.

El 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz se instaló el primer Ayuntamiento del nuevo continente, Hernán Cortés trae con él tres corrientes fundamentales, la visigótica con el concilium; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde, territorialmente se impuso que las villas y ciudades fueran administradas y regidas por un consejo llamado cabildo, con una diferenciación "El cabildo indígena y el cabildo español", sustentada por supuesto en la condición de vasallaje y colonialismo, mediada con la introducción de la figura del corregidor, el gobierno de los cabildos indígenas se conocía como Repúblicas de Indios, en las cuales por algún tiempo subsistieron gobernantes hereditarios llamados caciques, aunque en la mayoría de los casos sus poderes fueron transferidos a gobernadores indios controlados por corregidores o alcaldes mayores españoles, este cabildo tuvo como principal función la recaudación y entrega de tributos, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, al mismo tiempo la dualidad también se daba en los bienes y patrimonio de los pueblos en el caso de los españoles se hablaba de propios y arbitrios, en el caso de los indígenas de Comunidades o Bienes de comunidad.

Se considera que la permanencia de esta dualidad se puede entender, a través del punto de partida de la organización social y el régimen jurídico español, que se fundamentaba a diferencia del derecho positivo moderno, en la desigualdad, marcada por la concepción cristiana de un cuerpo social explicada por San Pablo, cuando se refería a la estructura de la iglesia como un cuerpo místico, en donde Cristo se encuentra a la cabeza, los demás cristianos se integraban a él, correspondiendo a cada uno, una función diferente. Este concepto fue transmitido a la sociedad civil, estimando que cada estado o estamento, así como la condición jurídica de una persona, tenía una función propia que desempeñar.

En un principio inclusive la Corona no supo como tratar a los indígenas y fueron considerados amentes hasta que en 1537, el Papa Paulo III, mediante la bula *Sublimis Deus*, los consideró como verdaderos hombres, plenamente capacitados para la fé cristiana de modo que libre y lícitamente, podían usar de sus cosas y no debían ser sujetos a servidumbre.

En el manejo de la vida pública colonial, dos decisiones fueron de particular importancia, la primera: El 6 de agosto de 1555, por disposición de Carlos I, se permitió la subsistencia de "las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía" y la segunda para la fortaleza y capacidad del cabildo: El origen del poder era remotamente divino, pero inmediatamente popular, el Rey permitía el funcionamiento popular – las elecciones de cargos según las costumbres de cada sitio – y el pueblo se resignaba a tener en el ayuntamiento unos regidores perpetuos que el Rey nombraba.

Al arribar México a la vida independiente, los conceptos de lo político cambiaron, se estableció el principio de igualdad entre todos los mexicanos, con lo cual desapareció la división estamental de la Colonia y la diferencia entre cabildo de españoles e indios, se implanto el concepto del ciudadano y el desarrollo económico se entendía como el desarrollo del individuo, la institución municipal no tuvo un papel protagónico. En 1821, el Plan de Iguala estableció además de la independencia del país, una división territorial con dos provincias oriente y occidente, doce intendencias y tres gobiernos; los municipios seguían organizados de acuerdo con los preceptos de la Constitución de Cádiz.

Durante la Reforma una de las leyes que alteró la vida de las comunidades indígenas y con ello las de sus municipios, fue la de desamortización de bienes de manos muertas, la cual intentó reactivar la economía agrícola del país y generar la propiedad privada como motor de un nuevo modelo de producción, ante la embestida liberal la figura del municipio alcanzó el status de órgano político de representación de los pueblos, instrumento de organización y defensa territorial de los campos.

Para el Porfiriato poco o nada pesaban los municipios, siendo esta época de relativa calma para la entidad, probablemente porque solo el 8 por ciento de la entidad fue susceptible de organizar la producción con el método de la hacienda y la mayoría de los pueblos conservaron sus bienes de comunidad, así como también por el control político impuesto a través del gobernador, quién inclusive designaba a los regidores en los municipios o también, porque la difícil orografía permitía condiciones de gran autonomía para las decisiones locales, sin embargo, estaba claro que el gobierno federal sólo reconocía y daba representatividad a los estados y no a los municipios con sus ayuntamientos, con lo cual se minimizaban las demandas indígenas y con ello el pago de réditos y capitales producto de la desamortización de bienes, así las cosas la Revolución llegó al País en 1910, pero Oaxaca fue uno de los estados donde prácticamente no existió lucha armada y sólo se manifestaron algunos grupos de intelectuales ligados al Instituto de Ciencias y Artes del Estado.

Carranza en 1916 al inició de las sesiones del Congreso Constituyente realizó una amplia referencia al municipio como la base del Gobierno libre y conquista de la lucha revolucionaria, en términos generales argumento el contenido del artículo 109 de la Constitución del 1857, con el nuevo artículo 115, el municipio formaba parte de un nuevo orden nacional y al igual que los otros dos niveles de gobierno compartían semejanzas en la organización de poderes, pero no así en competencia y funciones, al formar parte del régimen nacional, el municipio como institución, se observo en un contexto de gran uniformidad con el estado de derecho, en el país, pero no así en el estado de Oaxaca, donde es notable que la realidad se impone.

Un breve análisis de la misma nos dice lo siguiente:

Que el estado tiene una composición pluriétnica con 16 grupos indígenas:

Amuzgo, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco, náhuatl, mixteco, mixe, triqui, zapoteco y zoque, es decir el 28 por ciento o una cuarta parte de las 56 etnias que existen en el país.

Ocupa una superficie de 95 mil kilómetros cuadrados, divididos en 8 regiones socioculturales Cañada, Sierra Norte, Sierra Sur, Istmo de Tehuantepec, Cuenca del Papaloapam, Valles Centrales, Mixteca y Costa; 11 distritos electorales federales, 25 distritos electorales locales, 30 distritos rentísticos y judiciales, 570 municipios, más de 7 mil comunidades, 720 ejidos y 640 núcleos comunales.

La combinación de la situación indígena, configuración territorial, orografía y división política, crea una situación particular en el país e imprime un sello único al ejercicio de gobierno, determinando la forma y contenido de la administración pública en su conjunto y de manera destacada en el nivel municipal, por ejemplo:

La Constitución Política de Oaxaca y la Ley Orgánica Municipal, vigentes en la actualidad, establecen un mínimo de 15 mil habitantes para reconocimiento de un municipio, si esto fuera cierto de los 570 municipios actuales, 92 por ciento no alcanzaría el reconocimiento jurídico y político como tal, pues sólo cuentan con 3 mil pobladores y existen 3 casos de municipios con menos de 200 habitantes, Santiago Tepetlapa, Santa María Jicotlán y Santo Domingo Tlayapan en la región mixteca. La realidad indica que 524 municipios oaxaqueños no deberían poseer tal categoría y sin embargo, la tienen y desde 1983 cuando fracasó la reforma municipal del Gobierno Estatal, nadie ha intentado o discutido la disminución en el número de municipios. La explicación a la realidad parece localizarse en la dualidad histórica de la institución municipal de Oaxaca, la cual se comienza a reconocer con la primera reforma realmente práctica y tangible, el doble régimen electoral en los municipios del Estado de Oaxaca del cual en el proceso electoral de 1995 se sabe, por datos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que 412 municipios participaron de acuerdo a sus usos y costumbres y para 1998, se autorizó que 418 municipios eligieran a sus autoridades con la jurisdicción de libro cuarto del CIPPEO, "De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario".

Ciertamente el reconocimiento de los derechos indígenas supera las antiguas formas políticas y electorales constituyéndose como uno de los grandes temas nacionales que requieren solución para contribuir con ello al desarrollo de la nación.

Después de lo anterior, es importante establecer que el presente trabajo, se plantea en tres capítulos, el primero desde una perspectiva histórica, enuncia las formas de organización social y política de los pueblos indígenas antes de la colonia, al momento de ocurrir esta, se impone la institución del municipio con una diferenciación la república de indios, de la república de españoles, al llegar la etapa independiente se introdujeron nuevos valores políticos, uno de los más importantes, fue el principio de igualdad, por el cual, desapareció la división estamental de la colonia, sin embargo, las repúblicas de indios continuaron en la vida pública, en el desarrollo de esta época, el municipio forma parte importante de la República Federal y constituye el nivel básico de gobierno. Para el Porfiriato los municipios fueron parte de un control político centralizado por el Gobernador del Estado a través de los jefes políticos, no tuvieron representatividad política, ni jurídica, en este estado de cosas triunfa la revolución y para 1917 se redacta la Constitución, que en el caso del artículo 115 reproduce mucho del contenido del artículo 109 de la Constitución de 1857, finalmente este capítulo concluye con un cuadro sinóptico que de 1891 a 1998, informa sobre el número de municipios en el estado de Oaxaca.

Para el segundo capítulo, el planteamiento es investigar, acerca de la Legislación Municipal, iniciando con el derecho indiano aplicado por la Corona española a los territorios fuera de la Península Ibérica, al mismo tiempo, es oportuno descubrir en que momento las normas que rigen en el municipio, se entrelazan con el reconocimiento de los usos y costumbres en comunidades indígenas y donde la institución municipal puede ser, el puente que une al derecho consuetudinario, con el derecho positivo, eje del Estado de derecho. Es en este capítulo donde comentamos como se crea el doble régimen de elección para los municipios de Oaxaca con la tímida reforma que permite en 1995, participar en la elección de Ayuntamientos, con o sin registro de partido político, en municipios con comunidades indígenas y posteriormente llegar al decreto, que transforma el Libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el fundamento legal "De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de Derecho consuetudinario".

El tercer capítulo describe que y como son los "Usos y costumbres", desde luego, con una perspectiva electoral, que para el caso, abarca los procesos de elección municipal de 1995 y 1998, donde uno de los puntos de mayor relevancia tiene que ver con el proceso de conciliación de intereses, tan importantes, como el acuerdo por el cual los partidos políticos limitaron su derecho a participar en las elecciones municipales, facultad prevista en el artículo 41 de la Constitución Federal, y finalmente una evaluación de cómo opero la administración de los procesos electorales municipales con un doble régimen, dos caminos para un mismo objetivo la constitución del nivel de gobierno municipal, pero al mismo tiempo, constituye la prueba práctica de que es posible, desde la divergencia más profunda, construir una entidad y un país unido.

EL MUNDO PREHISPÁNICO.

Los aztecas y mayas son considerados como las sociedades de mayor desarrollo cultural en territorio mexicano, cada uno de estos pueblos en su tiempo y geografía determinada son el paradigma de las culturas prehispánicas y forman parte del origen más remoto del municipio mexicano.¹

La base de la organización de la cultura azteca era el clan o grupo de familias que habitaban un solo espacio llamado Calpulli, los jefes de familia escogían a sus representantes ante un consejo, el cual, estaba compuesto por los miembros prominentes o ancianos de una serie de Calputin, (Plural de calpulli), este consejo tenía como función elegir a su gobernante o Tlatoani, quién era además el dirigente religioso, militar y político. Otras funciones del consejo eran la administración de la localidad, la organización del trabajo, impartir justicia y la conservación de los cultos religiosos, el régimen de propiedad y usufructo de la tierra era comunal, la unidad económica el Calpulli.² De esta manera el Calpulli constituía una constelación cultural semejante a la gens griega, al clan escocés, ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado.³

En el caso de la cultura maya se considera que fue la primera en establecer un sistema de localidades, que contaban con formas de organización para la administración de servicios y un alto grado de participación tributaria. La organización política de manera ordenada se dio con una estructura donde el jefe o señor era el Halachuinic (Verdadero hombre), quién ejercía el poder civil y religioso, auxiliado por un consejo o los recaudadores de tributos y gobernantes de las ciudades menores, conocidos como Batab y quienes sostenían a las clases superiores.

¹ ITURRIAGA, Arminda. "Gobierno y Administración Municipal en México". México. CEDEMUN. Secretaría de Gobernación. 1993, p 18.

² CHANCE, John. TAYLOR, William. "Cofradías y cargos: Una perspectiva histórica de la jerarquía cívica religiosa mesoamericana". Suplemento de Antropología número 14, mayo-julio. México. INAH, 1987.

³ AGUIRRE Beltrán Gonzalo. "Formas de gobierno indígena". México. Imprenta Universitaria. 1953. Pp.21.

En el territorio ocupado actualmente por el estado de Oaxaca habitaban numerosos grupos lingüísticos diversos, con amplia cobertura geográfica, de entre todos ellos destacaban los mixtecos y zapótecos, que en la actualidad son las etnias con mayor número de personas, es lamentable comentar que no existen fuentes históricas que den cuenta de la etapa prehispánica de la entidad, sin embargo de los pocos datos disponibles se deduce que existían cabeceras que sujetaban a otros pueblos y que la mayoría eran "estados hostiles" cuyas cabeceras, más poderosas sujetaban a otras más débiles, situación que en la actualidad ocurre entre las cabeceras municipales y sus agencias municipales o de policía, aunque ahora sucede con los fondos públicos para obras, que normalmente son acaparados por la cabecera, en esa época, la sujeción política se daba a través del pago de tributos a caciques o señores de una etnia, que dominaban a otra.

María de los Ángeles Romero Frizzi (1996), sugiere que las formas de organización política y territorial en el Oaxaca prehispánico, no se basaba en una identidad étnica o lingüística, sino que predominaba una organización política, sustentada en linajes o grupos de parientes descendientes de un pasado mítico común, con derechos sobre un territorio.⁴

En el caso de los mixtecos, estos dividieron su territorio en la mixteca alta, la región de los chocholtecas, mixteca baja, los valles, sierra y costa, poblando casi todo el territorio del estado, la base de la sociedad mixteca era la familia compuesta por los antecesores de los padres a través de generaciones, la integración de los linajes no era homogénea, no todos gozaban del mismo prestigio, ni disponían de los mismos bienes.

Los linajes de los YYAS eran familias que habían logrado concentrar mayor poder, asociado a las divinidades y sustentada en el conocimiento y manipulación de los calendarios agrícolas y rituales, en esta sociedad jerarquizada se encontraban los campesinos, este orden social era conceptualizado como **Yuhuitayu**, cuya representación simbólica es la unión de dos linajes a la que pertenecen un hombre y una mujer, dominando una competencia por reafirmar su mito de origen, su principio divino, por disputar su legitimidad.⁵

⁴ ROMERO Frizzi, María de los Ángeles. "El sol y la cruz. Los pueblos indios del México Colonial. Historia de los pueblos indígenas de México". México. Editorial CIESAS-INI. 1996.

⁵ ROMERO Frizzi, María de los Ángeles. *ibidem*. p.55.

En la región de la Sierra Norte, se encontraban sociedades Zapotecas, con sus variables lingüísticas y culturales; o mixes, de cuyas evidencias se deduce que la organización política y distribución territorial eran más sencillas, al parecer los lazos que unían a gobernantes y gobernados se encontraban marcados por una profunda religiosidad vinculada a sus antepasados y a los fenómenos de la naturaleza. Entre los grupos o linajes no existían grandes diferencias, excepto el prestigio como, los ancianos, los adivinadores de maíz y los contadores de días.

En el caso de los cuicátecos, su organización se dividía en seis señoríos emparentados, cuyos principios de orden eran una combinación de factores de la naturaleza, parentesco, economía y política local.

Estos ejemplos del Oaxaca prehispánico, quizá los únicos disponibles, nos indican que independientemente de su grado de complejidad social o de su cobertura geográfica, todas consideran una evocación ritualizada de la línea de parientes, la cual soportaba los derechos territoriales y legitimaba los cimientos del poder.

ÉPOCA COLONIAL.

El México prehispánico que encontraron los españoles a su llegada se distinguía por una región norteña con pueblos semi-nómadas y una región centro-sur con numerosos pueblos dedicados a la agricultura con base en el maíz, cultivo que por si solo, no era suficiente para el sostenimiento de grandes centros de población, burocracia y clases dirigentes por lo cual era obligada la expropiación y el tributo de muchos pueblos para la manutención de los pueblos dominantes.

En lo político las formas de organización de los pueblos indígenas parecían una proyección de su propia sociedad medieval estamentaria, por lo cual al conjuntar las estructuras político administrativas traídas de Europa, con las estructuras político religiosas de Mesoamericana dio inicio formalmente el Gobierno Colonial, dos tareas fueron asuntos pendientes, permanentemente, la sustitución de la religiosidad pagana y en segundo

termino la conservación del modo de producción mesoamericano y su cultura agraria, esto permitió la reproducción de la cosmovisión india, su concepción del tiempo y el espacio que forma parte sustancial de la ritualidad en la agricultura.

Esta situación creó de entrada una contradicción con las instituciones novo-hispanas, pero permitió a los pueblos indígenas mantener y reproducir su modo de vida y cultura, adaptarse a nuevas tecnologías y cultivos así como resistir la imposición del sistema de representaciones cristianas.

El 22 de abril de 1519, Cortés instaló el primer ayuntamiento de América en la Villa Rica de la Vera Cruz al traerlo, viene con él, tres corrientes fundamentales: La visigótica con el concilium, la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde.⁶

Los territorios recién conquistados estuvieron gobernados desde Veracruz y poco tiempo después, desde el cabildo de México-Tenochtitlán, el cual ejercía jurisdicción en territorios donde no existían asentamientos españoles.

La organización política de la colonia fue semi-feudal, prolongación de la conquista, en donde Cortés estaba por encima de todos como señor principal a quién seguían los encomenderos o señores secundarios y después los caciques e indios principales.

La Nueva España tuvo como autoridades principales a los gobernadores reales y tenientes; la Real Audiencia gobernó de 1529 a 1535, en tanto, a partir de 1536 el principal cargo político fue ocupado por los Virreyes, el primero de los cuales fue Antonio de Mendoza.⁷

El sistema de Gobierno colonial se sustentaba en las encomiendas, los asuntos públicos eran manejados en última instancia por el Virrey, en tanto la Audiencia funcionaba como Tribunal Supremo y cuerpo consultante, sin

⁶ ITURRIAGA, Arminda. Op. cit. Pp. 17 y 55.

⁷ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. "Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México. (1812-1840)". México. Editorial Centro de Investigación Científica, Ing. Jorge L. Tamayo A.C. 1996.

embargo, la autoridad del Virrey era prácticamente ilimitada, pues además de poseer el más alto cargo administrativo, era el representante personal del Rey de España, tenía el grado militar de mayor importancia como Capitán General, Vice-patrono de la Iglesia, Presidente de la Audiencia y el Superintendente de la Real Hacienda.

Territorialmente se impuso que las villas y ciudades fueran administradas y regidas por un concejo llamado cabildo, con diferencias entre los pueblos de españoles y de indios, en los primeros años los funcionarios judiciales locales y miembros del cabildo eran alcaldes ordinarios y alguaciles. Para las provincias de la Nueva España existían Gobernadores o Tenientes de Gobernador, tanto para cumplir con comisiones específicas, como para actuar en carácter de representantes permanentes en áreas alejadas, posteriormente este tipo de funcionarios fue reemplazado por personal designado directamente por la Audiencia y llamados Alcaldes Mayores.⁸

Los cabildos de las ciudades y pueblos coloniales españoles eran instalados, mediante el otorgamiento de fueros que se conferían a los intereses locales, para dotarlos de gobiernos autónomos, los cargos desempeñados en los cabildos se les llamaban oficios concejiles, algunos en principio eran objeto de subasta pública, a partir de 1520 los cabildos españoles tuvieron creciente intervención de los Alcaldes Mayores, quienes tenían básicamente las mismas funciones que los corregidores en los pueblos indios.

El cabildo indígena estaba sujeto a una institución jerárquicamente superior, el Corregimiento, que constituyó la primera medida efectiva para establecer la autoridad real a nivel local entre los pueblos autóctonos, el corregidor era un funcionario nombrado por el Rey instituido desde el siglo XIV, participaba en el Consejo de Regidores, pero en la Nueva España actuó como administrador de los súbditos indígenas y como magistrado, recaudador de impuestos y alguacil, concentrando así todos los atributos de las cuatro ramas civiles del Gobierno en una sola persona, entre 1531 y 1535 la Audiencia nombro más de 100 corregidores para los pueblos de la Corona.⁹

⁸ GERHARD, Peter. "Geografía histórica de la Historia de la Nueva España, 1519-1521". México. UNAM. 1986. p 13.

⁹ En el derecho histórico mexicano se conocen dos tipos de cabildo, el eclesiástico, dividida en catedralicio y colegial, tenían por objeto dar culto más solemne a Dios y el secular o civil, dividido en el de españoles y el de indios. Cf. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Editorial Porrúa. 1993.

La mayor división política de la Nueva España se alcanzó en 1570 cuando había alrededor de 70 alcaldías mayores y más de 200 corregimientos, para 1600, con una población indígena diezmada por la epidemias concentrada en un menor número de asentamientos, algunos corregimientos fueron eliminados o anexados a jurisdicciones vecinas, a mediados del siglo XVII, ya no había mucha diferencia entre las funciones del corregidor y las del alcalde mayor y ambos términos se usaban como sinónimos, aunque el segundo paso a ser de uso más común.

Es importante destacar que la introducción del cabildo en el marco del Gobierno Colonial desde sus orígenes, marco una diferenciación: "El cabildo indígena y el cabildo español", esta distinción fue sustentada, en la condición de vasallaje y colonialismo, la cual fue mediada con la introducción de la figura del corregidor, la autonomía de los cabildos indígenas quedó reducida a los asuntos ejecutivos, administrativos y jurídicos mínimos de la república de indios. Con esta limitación la Corona pudo desentenderse del trato directo, del acontecer diario de los indígenas, sin necesidad de acudir directamente a cada uno de los causantes de obtener el tributo de los Pueblos.¹⁰

Los cabildos españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli por el escaso número de funcionarios de la Corona y por el poder que tenían los conquistadores, los cabildos discutían los asuntos de manera abierta, pero las resoluciones las tomaban en cabildo cerrado, las apelaciones se turnaban a la Audiencia de México.

El oficio de regidor de nombramiento real, se otorgaba de manera vitalicia, aunque se admitía la renuncia y la venta del oficio. Tenían la obligación de asistir a las sesiones de cabildo o en su defecto ser multados. Desde 1538 comenzaron a recibir un pago. Su carácter vitalicio mantenía la continuidad del Gobierno y les correspondían todos los asuntos de la administración pública, el cuidado de las obras públicas, vigilancia de los mercados, ventas, mesones, plantación de árboles, distribución de tierras, aguas, abrevaderos y pasto.

En el cabildo español había otros oficiales como: El escribano, el procurador, el alguacil mayor, alguaciles menores o tenientes, el mayordomo, el protomédico, el alarife, los fieltos, el recogedor de esclavos y el portero.

¹⁰ AGUIRRE Beltrán, Gonzalo, "Formas de gobierno indígena". México, F.C.E. 1980, pp.25-57.

Por lo que hace a los cabildos indígenas, tenemos que a las principales comunidades se les permitió conservar su propio gobierno el cual era conocido como República de Indios. Los gobernantes hereditarios llamados caciques subsistieron, aunque en la mayoría de los casos sus poderes fueron transferidos a gobernadores indios; a pesar de celebrar elecciones, en muchos casos eran designados y controlados por las autoridades españolas, corregidores o alcaldes mayores. La nobleza prehispánica continuo funcionando por un tiempo incluyendo los Calputin, como cuerpos políticos locales.

El cabildo indígena tenia como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de manos de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, una función muy parecida a la que realizaba el Calputin prehispánico.

La cédula real del 26 de febrero de 1538 ordenaba que los señores indios fuesen llamados gobernadores y que en todos los pueblos se eligiese uno, el gobernador era una especie de corregidor o alcalde con jurisdicción sobre el pueblo, barrios y estancias.

A poco del triunfo de los españoles, eliminada sin piedad la nobleza que opuso resistencia a los extranjeros, como norma la capa indígena que continuo en funciones de autoridad adoptó una actitud de complicidad y de franco deseo de disfrutar de ventajas asumiendo la subordinación y sus implicaciones.¹¹

Un segundo elemento de vital importancia en esta dualidad municipal era el que distinguía una diferenciación sobre los bienes y el patrimonio de los pueblos de españoles y de los indígenas. Desde el siglo XVI ya se hablaba de los Propios y Arbitrios de las ciudades y villas españolas y de Comunidades o Bienes de Comunidad para los indígenas ¹².

De alguna manera podemos afirmar que a cada tipo de cabildo correspondía un tipo de patrimonio, el cual reflejaba la concepción de los habitantes respecto de la propiedad.

¹¹ DÍAZ Polanco, Héctor. "El fuego de la inobediencia autonomía y rebelión india en el obispado de Oaxaca". México. Ediciones Casa Chata-CIESAS.1992.Pp.68.

¹² ROMERO Frizzi. Op.cit. Pp. 86

La conquista de Oaxaca inició en 1519, su ocupación a diferencia de otras regiones del país, tardó muchos años, en los primeros 10 años se identificaron 16 expediciones, la de Pedro de Alvarado en Tututepec y Tehuantepec, la de Gonzalo de Sandoval y el capitán Briones en Tuxtepec y la Sierra Zapoteca, de Rodrigo Rangel, Francisco Maldonado y algunos más. Diversos investigadores, pero en especial Romero Frizzi (1996) nos plantean que la conquista no fue el enfrentamiento de dos armas distintas, sino el choque de dos filosofías. Con la llegada de los españoles los pueblos indios vieron un aliado o un enemigo, siempre investido de un poder sagrado, dotado de capacidades superiores, desconocido y por lo mismo, temido. Los pueblos optaron entre considerarse conquistados o ser aliados de los españoles y vencedores de los mexicas como los chinantecos o los zapotecos del istmo.

Las alianzas con los españoles se establecieron como mecanismo de lucha contra otros señoríos enemigos, como los mixtecos de Tututepec contra los chatinos de Yaitepec y Nopaia. Es de destacar de manera especial que fueron las sociedades más desarrolladas y estratificadas como los mixtecos y zapotecos del valle, las primeras en someterse al dominio español. Otros como los mixes, los zapotecos de la sierra norte y los chontales mantuvieron resistencia durante décadas y fueron por el contrario, quienes tardaron más en reconocer a los encomenderos e instituciones españolas.

La tradicional concepción del poder sacralizado, que justificaba la dominación territorial, se reproducía en la costumbre de reafirmar constantemente los mitos de origen de linajes, en la guerra y en la producción simbólica y artística de la cultura de los pueblos. Pero también en ella permanecía la creencia mesoamericana en el cambio permanente, en el principio y fin de los tiempos, en la renovación de una nueva era, en el advenimiento de un nuevo sol. Con esta filosofía los pueblos interpretaron la presencia española, para desde este punto de vista aceptar su suerte.

En cambio para los españoles los señoríos fueron vistos como un botín de guerra y sin importar convenios o alianzas, todos los pueblos fueron convertidos en encomiendas, con lo que inició la tributación y la esclavitud para obtener oro en las minas, así como también, la formación de cabildos.

En la década de 1530 se inició la otra fase de conquista. Se fundaron pequeñas villas de españoles, con la idea de funcionar como avanzadas en la consolidación del control de las nuevas tierras, surgieron así, la Villa del Espíritu Santo de Coatzacoalcos, la Villa de Segura en la Mixteca, Santiago Jamiltepec de la Costa, San Idelfonso Villa Alta en la sierra zapoteca, Guadalcazar en Tehuantepec, Nexapa entre los chontales y Antequera en el Valle de Oaxaca. De ellas, solo Antequera en el Valle de Oaxaca. Llegó a consolidarse como un centro español importante.¹³

Si bien la filosofía mesoamericana aceptaba el dominio español, también es claro que en esa época los caciques y principales de los pueblos iniciaron una búsqueda de la legitimación de su posición en el nuevo orden colonial, que desde luego incluía la visión mítica de su linaje, al mismo tiempo, las elites indígenas intentaron utilizar a los españoles de manera política para su beneficio, afianzaban sus relaciones diplomáticas con regidores y frailes a quienes buscaban para mediar en conflictos con otros pueblos. Con estos actos se aceptaban los intereses de la corona, la nobleza indígena mantenía sus posiciones del orden anterior en el nuevo, aceptaban títulos novo-hispanos como gobernador y alcalde, con la instauración y promoción del cabildo en los poblados indios se confirma el inicio del Gobierno Colonial.

Sin embargo, para el caso de Oaxaca, aunque el cabildo comenzaba a ser importante para la vida política, se observaba poca familiaridad con el idioma, con los cargos y funciones del cabildo, a pesar de lo cual los caciques y principales continuaron reproduciendo su función sacerdotal unida a su función municipal, con lo cual se mantenía viva su tradicional jerarquización del poder. Esta forma de práctica municipal, permitió enlazar lo político con la religión y reproducir el orden social acostumbrado.

Por su parte, los españoles al conceder estos privilegios garantizaban una suerte de paz social, minimizando riesgos para cimentar la dominación y facilitar la explotación económica, el cabildo español se integraba a los pueblos indios con concesiones y privilegios para los antiguos gobernantes creando un cabildo virtual, cuyo objetivo fundamental era cooptar a los principales del pueblo y así controlar a este.

¹³ ROMERO Frizzi. Op.cit. Pp 86.

Los funcionarios indígenas eran una estructura burocrática muy valiosa para el control y buen gobierno de los pueblos y mientras más caían en la degradación los miembros de la jerarquía india, más leales se mostraban ante el nuevo amo. Incluso la mayoría de los nuevos nobles o caciques indios adoptaba el comportamiento exterior y las buenas costumbres y el gusto por los bienes europeos, latinizándose o hispanizándose.¹⁴

La búsqueda e interpretación de elementos históricos del municipio no se comprendería completamente sin el ajuste religioso, el gobierno virreinal se dividía en cuatro ramas: Gobierno, Justicia, Milicia y Hacienda, junto a ellas aparecía una quinta, la eclesiástica que era parte de un compromiso asumido con las bulas pontificias de donación del nuevo mundo de evangelización de los naturales, con esto la Iglesia adquirió una importancia sustancial de tal magnitud que diez arzobispos fueron virreyes de la Nueva España. El rey nombraba a los más altos dignatarios de la Iglesia, los virreyes a los curas parroquiales.

En la Nueva España había dos organizaciones eclesiásticas principales, la secular y la regular. La primera encabezada por un arzobispo y los obispos, mientras la segunda la constituían los órdenes mendicantes, el territorio de la colonia se dividía en los obispados de México, Antequera, Michoacán, Nueva Galicia y Centroamérica, las divisiones menores eran las parroquias y doctrinas, si la parroquia era administrada por un cura secular se llamaba "curato colado", "beneficio" o "partido de clérigos", si el sacerdote pertenecía a una orden regular se denominaba "doctrina de religiosos", las ciudades y los pueblos grandes se dividían en parroquias, los indios asistían a iglesias de órdenes regulares, los españoles eran atendidos por el clero secular.

La Iglesia desarrolló una labor dentro de la conquista, que paso de la represión a un trato más benigno a través del estudio del idioma, adoptando como método el conocimiento de las costumbres, la comprensión de sus ritos y ceremonias, el descubrimiento de sus supersticiones para buscar los medios más suaves y los castigos adecuados para remediar sus errores.¹⁵

¹⁴ DIAZ Polanco, Héctor. Op.cit. Pp 69.

¹⁵ MUNCH, Guido. "Historia y Cultura de los Mixes". Instituto de Investigaciones Antropológicas. México. UNAM. 1996. p 31.

La iglesia en el desempeño de su evangelización involucró a los indígenas en los oficios religiosos, dándoles cargos para estimular a los hombres respetables de la comunidad, el Tercer Concilio Mexicano, instituyó la práctica de elegir un anciano de conducta irreprochable, quién al lado del párroco fuera vigilante de las costumbres públicas, dichos ancianos se conocían como fiscales, con la responsabilidad de tener informado al cura de vicios y delitos contra la moral cristiana, no debemos olvidar que la comisaría, la división territorial más pequeña de la Inquisición o Tribunal del Santo Oficio, estaba confiada a curas parroquiales.

A pesar de la resistencia de la sociedad india y de las crueldades sufridas por sus creencias religiosas, la iglesia logró penetrar en la cosmovisión mesoamericana a través de la lengua empatándola con el discurso cristiano, con lo cual se reafirmó la unidad política religiosa del orden prehispánico, de la misma manera que el corregidor o el encomendero se valieron de los señores indígenas para asegurar la dominación económica y política, el sacerdote hizo lo propio para depositar en ellos la responsabilidad del cambio y la apropiación de los valores y filosofía cristiana, así inició el combate a la idolatría, pero permaneció la antigua visión sacralizada del poder.

La arquidiócesis de Oaxaca fue instaurada en 1535 por Paulo III, e inaugurada por Juan López de Zárate el 29 de septiembre de 1536, creándose además, las parroquias de Ocotlán, Cuilapam, Achiutla y Villa Alta todas, dirigidas por sacerdotes.¹⁶

Como parte de los elementos históricos del municipio, es de vital importancia, el ámbito territorial acompañado de la definición de límites no sólo administrativos, sino físicos.

Originalmente los habitantes del centro y sur de México vivían en comunidades pequeñas, los grandes centros de población como Tenochtitlán no eran comunes, el patrón habitual era un asentamiento principal o centro comunal con mercado, templo y las residencias del gobernante, los sacerdotes y la nobleza, rodeadas de asentamientos de maceguales, otras veces los centros ceremoniales solamente eran ocupados por los sacerdotes y se encontraban separados de los asientos

¹⁶ MUNCH, Guido. "Los Chontales de Oaxaca". En DIAZ Polanco, Héctor. Pp.137.

principales, normalmente fortalezas erigidas en puntos fuertes como cerros.¹⁷

De lo anterior son ejemplo Mitla y Monte Albán, en un principio los españoles no hicieron mucho por modificar el patrón de asentamiento indígena, los pueblos principales fueron transformados en villas y ciudades españolas, en otros casos fundaron sus propios pueblos en valles fértiles o zonas despobladas. Los misioneros establecieron sus monasterios e iglesias utilizando frecuentemente, el templo principal como base de la Iglesia cristiana.

Los asentamientos de población fueron clasificados como barrios cuando se localizaban cerca de la cabecera, si estaban a cierta distancia se denominaban "estancias o sujetos", hoy en día el termino cabecera, inicialmente una categoría eclesiástica, se usa para distinguir el pueblo donde se ubica el poder municipal, respecto de los otros considerados como agencias.

En los primeros años de la colonia se permitió a los pueblos indios conservar sus viviendas de manera dispersa, con lo que se evitaba el tributo y el servicio, además de continuar con sus prácticas religiosas, por lo cual la iglesia y el gobierno, consideraron reunir a los indígenas en comunidades centrales, lo cual se logro después de las epidemias que diezmaron la población de forma dramática.

En la primera mitad del siglo XVII, la Nueva España se urbanizo con ciudades y villas españolas así como pueblos de indios hispanizados, separados por vastas extensiones de tierras, a medida, que los pocos indios sobrevivientes eran congregados, en algunos casos, los españoles adquirieron las tierras abandonadas y las convirtieron en haciendas.¹⁸

Gerhard (1986) comenta que existen muchos casos registrados de la oposición que manifestaron los indios por los reacomodos, quienes a pesar de haber sido trasladados a la fuerza, huían para regresar a sus lugares de origen, en el caso de Oaxaca, los chinantecos de las jurisdicciones de Atlatluhuca y Teococuilco fueron congregados en Yólox, pero retornaron a

¹⁷ GERHARD. Op.cit. p 28.

¹⁸ GERHARD. Ibidem. p 28.

sus pueblos logrando reconstituirlos en el siglo XVIII, por lo cual, se considera un síntoma de fuerte identidad territorial.

Otros casos también significativos, son los intentos de congregar a los pueblos de la sierra sur en cabeceras como San Pablo Coatlán, San Baltazar Loxicha, San Cristóbal Amatlán o San Juan Ozolotépec, en estos casos el patrón de asentamiento era sumamente disperso y cada una de estas cabeceras tenía un gran número de pueblos sujetos: En una relación de 1580 los nombres de 25 estancias aparecen bajo el apellido Ocelotepec, muchos de estos pueblos sobreviven hasta nuestros días y por economía del lenguaje nos referimos a ellos como los Coatlanes, los Loxichas, los Amatlanes o los ozolotepecs, algunos de los cuales adquirieron categoría de municipios, otros son agencias municipales de las principales cabeceras.

Es necesario comentar que existe una gran diferencia entre territorio y espacio. El espacio es concebido concretamente como una serie de puntos, cerros, cuevas, iglesia, pueblo, milpa a los cuales los individuos y la comunidad deben constantemente hacer referencia a partir de esta idea extremadamente concreta del espacio, cuyo fundamento es la alianza establecida entre la divinidad y la comunidad, se estructura la idea de un territorio étnico diferente de la idea de territorio político, administrativo, colonial. La distinción nos parece de gran importancia porque, siendo el territorio étnico una dimensión derivada de la sacralidad del espacio, termina por ser él, también sagrado y susceptible de ser ordenado, regulado, a imagen y semejanza del espacio divino, de este modo, los habitantes del territorio terminan por atribuirle un significado inmaterial, los ritos comunitarios, en especial los asociados a la toma del poder de las nuevas autoridades étnicas, tiene la función de subrayar la íntima conexión entre el espacio (connotación divina) y el territorio (connotación humana).¹⁹

¹⁹ CARMAGNANI, Marcelo. "El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución étnica en Oaxaca, siglos XVII y XVIII". México. F.C.E. 1988. P. 50

Con base, en estas interpretaciones sobre la territorialidad y del espacio, podríamos eventualmente explicarnos la resistencia de los pueblos a su congregación y el espíritu de defensa ante el abandono de los entornos sagrados e incluso como la disminución de la población cooperó para configurar un nuevo sentido de comunidad, donde la reconstitución de los espacios divinos puede ser parte de la sobrevivencia de identidades territoriales y étnicas.

A lo largo de los siglos XVII y XVIII la pobreza material de los indios se acentuó gracias al papel desarrollado por los alcaldes mayores, quienes se convirtieron en los comerciantes de los productos requeridos por los pueblos para el mantenimiento de los templos, a cambio de su endeudamiento y el pago mínimo por productos como la grana, hilo de algodón o cualquier otro. La explotación llegó a grandes excesos de acaparamiento comercial y enriquecimiento ilícito, esta actividad se conoció como Repartimiento.

El nivel de empobrecimiento llegó a niveles insospechados, el trauma de las epidemias, la disminución de la población y la necesidad de alimentar el culto religioso, colectivizaron la pobreza, el endeudamiento, el sufrimiento y el trabajo. La distancia entre gobernantes y gobernados era cada vez menor, pues todos corrían la misma suerte, alterando el acceso de los individuos a los bienes de consumo, por cierto muy escasos, creando con esto una nueva interacción social y como consecuencia lógica, también se modificó el acceso a los cargos de gobierno interior, desplazando de la exclusividad a los descendientes de los antiguos linajes.

Los cargos en los cabildos mixtecos eran paulatinamente ocupados por macéhuales que habían acumulado riqueza gracias a la cría de ganado menor y el comercio. Irónicamente cada esfuerzo que la nobleza realizó para conservar sus antiguos privilegios sólo sirvió para socavarla más.²⁰

A fines del siglo XVIII con la muerte de Carlos II concluyó la dinastía de los Hasburgo de Austria, ascendieron gracias a la guerra, los Borbones franceses, los cuales se caracterizaron por la centralización del poder político y económico en la nueva España, con lo cual pretendieron reducir el poder de la iglesia, estableciendo límites a las funciones del arzobispado de México y de los demás obispos (1748), entre las principales reformas

²⁰PASTOR, Rodolfo. "Desamortización, regionalización del poder y guerra de castas. Poder Local, Poder Regional". México. COLMEX. 1986. Pp. 219.

borbónicas se dieron, la prohibición de la participación del clero en la redacción de testamentos civiles, la expulsión de los jesuitas y el establecimiento de leyes desamortizadoras para enajenar bienes raíces y obras pías en 1798.

Las reformas contrarrestaron también el poder del virrey y de la real audiencia, desplazando a los peninsulares residentes y criollos para dar lugar a profesionales emigrantes. La reforma más importante fue la creación del sistema de intendencias (1786) propuesta por el conde José de Gálvez, al igual que la reorganización de la educación, el ejército y el sistema aduanal.

La nueva división territorial derivada del sistema de intendencias abarcó aspectos políticos, económicos y militares. Los intendentes sustituyeron a los gobernadores provinciales y las intendencias a las doce provincias existentes: México (sede de la intendencia general), Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.

Las alcaldías mayores fueron rebautizadas como partidos o subdelegaciones, regidos por subdelegados cuyas funciones y comportamientos no diferían de los corregidores de indios, pero sin modificar la costumbre de que los indígenas eligieran a sus propias autoridades, es decir sin alterar la autonomía de los cabildos.²¹

Económicamente, durante el siglo XVIII Oaxaca había gozado de un gran auge gracias a la cría de la grana – cochinilla y la producción de colorante. Sobre esta base y los privilegios otorgados a los alcaldes mayores para su comercialización, se creó un comercio legal basado en el Repartimiento. El conde de Gálvez se quejaba al informar que las rentas del tributo indígena, disminuían a causa de la malversación de los alcaldes mayores.

Con la nueva política administrativa, la intendencia de Oaxaca quedó dividida en un distrito central con su capital Antequera y 20 subdelegaciones o partidos que sustituían a las antiguas alcaldías mayores. Los partidos estaban gobernados por una autoridad administrativa y judicial, el subdelegado, quien atendía asuntos administrativos y a la vez

²¹ GERHARD. Op.cit Pp. 14 y 17

era juez de primera instancia en lo civil y criminal, también era responsable de vigilar el cumplimiento de las ordenanzas de carácter administrativo, religioso y judicial enviadas por las autoridades centrales, supervisaba la recolección de tributos, los nombramientos locales, intervenía en la sanción de crímenes y en las transacciones importantes de tierras.

En lo local los integrantes de los cabildos eran elegidos anualmente por los miembros de cada comunidad, operaban con relativa autonomía y generalmente estaban compuestos por alcaldes, regidores, mayordomos, topiles y fiscales.²²

Para 1794, la corona mantuvo una política neutral que dio pie a que los subdelegados se comportaran como antes los corregidores, además la Hambruna de 1785 – 1787 había hecho descender la recaudación de tributos, con lo cual fracasó estrepitosamente, la administración borbónica, nuevamente los cambios no se hicieron esperar.

Las comunidades indígenas para quienes la tierra era y continua siendo el bien maspreciado, iniciaron juicios contra los antiguos principales o caciques hispanizados, para reclamar sus derechos de posesión como comunidad y por sentirse inconformes por los alquileres de tierra a los españoles, esto indico una transformación que con la siguiente cita se explica en la magnitud de sus efectos.

Al perder los principales su función aglutinadora de la población, los antiguos señoríos mixtecos se fragmentaron en decenas de comunidades. El numero de pueblo aumento de 21 en 1691 a 37 en 17 años y a 80 para 1779. Al dividirse la tierra de las antiguas y poderosas cabeceras, el problema no se hizo esperar, aflorando cientos de litigios, por supuesto que llegar aun acuerdo sobre linderos que nunca habían existido, al menos no en la realidad, era imposible.²³

²² SPORES, Ronald. "Relaciones gubernamentales y judiciales entre los pueblos, los distritos del Estado de Oaxaca y el Estado de Oaxaca", en Romero Frizzi, María de los Ángeles (comp.). Lecturas históricas del Estado de Oaxaca, Volumen III. México. INAH-Gob. Del Estado de Oaxaca. 1990. pp. 239-289.

²³ SPORES, Ronald. Ibidem. Pp.219.

La gran mayoría de conflictos agrarios del siglo XVIII no fueron contra hacendados, sino contra los pueblos vecinos la separación de linajes o entre pueblos, lo que traía también, como consecuencia la pérdida de una entrada económica para el pueblo propietario, especialmente para solventar los gastos religiosos, en estos pleitos, los documentos recogen las justificaciones que los pueblos daban de sus derechos de propiedad y en ellos se encuentran de nueva cuenta, la resignificación de los orígenes, las migraciones y los mitos de la fundación de los linajes y el dominio sobre los territorios.

En esta defensa de territorios se imprime una marca definitiva a la lógica de reproducción de los pueblos de Oaxaca, con lo cual se afianzaron mas los lazos de identidad comunitaria, los cuales, sostuvieron los principios de religiosidad colectiva, los del orden social y de gobernabilidad interna manteniendo además, la función de representación de la comunidad hacia fuera, con las autoridades del cabildo y sus responsabilidades religiosas al interior de la sociedad indígena. Los valores comunitarios son reforzados por la Defensa Agraria, identidad territorial e idiosincrasia social.

LA INDEPENDENCIA.

En el contexto de la crisis ocasionada por las guerras napoleónicas, el 25 de Septiembre de 1808, se constituyó en Aranjuez una junta con el nombre de Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, al interior de la cual se manifestaban las distintas tendencias, como por ejemplo el sostenimiento del régimen antiguo, o bien un cambio moderado y también propuestas de un cambio radical. En virtud del avance de las tropas francesas, la Junta se replegó al sur de España, instalándose primero en Sevilla y después como Regencia en Cádiz.

Para asegurar la autoridad del imperio colonial e influenciado por la constitución de Bayona, propiciada por el emperador de los franceses los miembros peninsulares de la junta llamaron a los representantes de los virreinos y capitánías generales con quienes compartían el poder político, lo que condujo a dar forma a la constitución de Cádiz. La importancia de la nueva constitución fue la definición de la ciudadanía

española, estableciendo la igualdad de las colonias de España con la península, una legislación única, la libertad de imprenta, la instauración de las diputaciones provinciales, la igualdad entre Americanos y Españoles, la libertad para sembrar y cultivar y las demás disposiciones contenidas en la constitución habrían de impulsar el camino hacia la independencia de las colonias.

En el caso del gobierno interior de los pueblos, los preceptos gaditanos decían que el ayuntamiento se componía por alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico y que deberían ser nombrados por elección popular. Cada municipalidad debería ser presidida por el jefe político en la cabecera de distrito que le correspondiera.

La figura del prefecto o jefe político era de origen francés, este cargo tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que fue una mezcla de organización provincial y municipal. En España la constitución de Cádiz incluyó, el sistema de los jefes políticos que presidían el gobierno del municipio, sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevaron también el nombre de prefectos políticos.²⁴

Dentro de las funciones del ayuntamiento se estimaban las siguientes:

Formar la policía de salubridad y comunidad, auxiliar al alcalde en los asuntos de seguridad y orden público, la administración e inversión de los caudales propios y arbitrios, el repartimiento y recaudación de las contribuciones, las escuelas de primeras letras, hospicios, hospitales, construcción y reparación de caminos, formular las ordenanzas municipales y presentarlas para su aprobación ante la diputación provincial.

Algunos autores plantean que con la Constitución de Cádiz se estableció la organización de los municipios, consolidando la institución municipal como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas.²⁵

²⁴ ITURRIAGA, Arminda. Op. cit. Pp. 28.

²⁵ ITURRIAGA, Arminda. Op cit. Pp. 29.

El arribo de México a la vida independiente, supuso el establecimiento del principio de igualdad de todos los mexicanos sin distinción de razas, desapareciendo teóricamente la división estamental de la colonia y en lo formal la antigua división entre cabildos de españoles y cabildos de indígenas.

Se aspiraba a concretar en la vida política nacional las nociones de igualdad, quedando atrás los modelos que impedían el avance de la propiedad privada y el progreso económico, se daba paso al desarrollo del individuo, ahora bajo el concepto de ciudadano.

Decretar la igualdad entre desiguales, sin establecer las condiciones particulares que efectivamente compensan las desventajas de hecho, sólo tiene como consecuencia profundizar aun más la desigualdad. Esta fue la fórmula adoptada por los liberales con los resultados ya indicados.²⁶

Las reformas Borbónicas emprendidas durante el siglo XVIII, no sólo afectaron a la iglesia, sino además a las cofradías y a las actividades comunales de los pueblos indígenas.

El nuevo estado nacional concentró sus energías en acabar con los residuos del sistema colonial, trabajaba en las nuevas bases de la modernidad. Las ideas liberales comenzaban a ver en las bases corporativas de la sociedad un estorbo para el progreso y la libertad individual.

Desde esta óptica, la institución municipal no tuvo un papel protagónico en los cambios, aunque más tarde comenzaba a ganarse un perfil en los ordenamientos jurídicos del estado, específicamente en las normas electorales. El menosprecio liberal al corporativismo, implicaba de por sí, el menosprecio a la organización municipal. La legislación municipal del siglo XIX imprimió al municipio el sello individualista, legalista y centralizador de la época.²⁷

²⁶ DÍAZ Polanco, Héctor. Op cit. Pp 155.

²⁷ GARCIA Oviedo, Carlos, "Derecho Administrativo", Madrid, 1948 p. 430. Citado por NORIEGA Elio, Cecilia, "El municipio en la Literatura Mexicana del Siglo XIX" en BOEHM de Lamerías, Brigitte (coord). El Municipio en México. México. Colegio de Michoacán. 1987. Pp. 67

Con el Plan de Iguala de 1821 se estableció la independencia con una monarquía constitucional. La división territorial constaba de dos provincias internas: Oriente y Occidente, doce intendencias y tres gobiernos; los municipios seguían organizados de acuerdo con los preceptos de la constitución de Cádiz.

El 2 de noviembre de 1821 se formó la Junta Nacional Instituyente que un mes y medio más tarde suscribió en la ciudad de México, El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. En sus términos quedaba abolida la constitución Española pero se mantenían vigentes las leyes, ordenes y decretos promulgados hasta antes del 24 de febrero de 1821; se establecía un gobierno monárquico constitucional, representativo y hereditario con el nombre de Imperio Mexicano; el poder legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente y el poder ejecutivo en el imperio.

Asimismo, se mantenían las diputaciones provinciales; los jefes de la hacienda pública en las provincias eran los intendentes, en tanto que la comunicación entre las diputaciones provinciales con los ayuntamientos y pueblos del distrito de inspección y con el gobierno supremo, se llevaba por conducto del respectivo jefe político. Las funciones de los jefes políticos, alcaldes, regidores y síndicos se dejaron con las atribuciones que venían ejerciendo, desde la Constitución de Cádiz.

En el estado de Oaxaca, en 1821 se estableció el criterio para formar un municipio: Los poblados deberían contar con mil habitantes y el ayuntamiento estaría formado por concejales elegidos, sin restricciones, ni discriminación, porque se integrarían con ciudadanos, en contraste con las disposiciones coloniales que permitían erigir un gobierno autónomo con 80 tributarios o 360 habitantes. En el caso de la mixteca los 220 pueblos que había en 1826, tenían un promedio de 340 habitantes, 87 eran sedes de gobierno autónomo y solo una media docena de ellos, alcanzaba los mil habitantes desde la perspectiva indígena esto significa que los pueblos restantes, es decir 74, pasarían a convertirse en pueblos sujetos de aquellos. Estas disposiciones generaron descontentos, porque los pueblos grandes estaban bajo control de mestizos. En el valle, 145 pueblos pasarían a depender del ayuntamiento de la capital del estado.²⁸

²⁸ PASTOR, Rodolfo. "La Independencia y la Institucionalización del nuevo Estado: La Mixteca alta, 1810-1850", en Romero Frizzi, Ma. De los Ángeles (comp.) *Lecturas históricas del Estado de Oaxaca*, volumen III. México. INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca. 1990. Pp. 83 - 127.

En 1822 Agustín de Iturbide disolvió el congreso constituyente, Antonio de León y Nicolás Bravo dirigieron el movimiento de recuperación de la entidad Oaxaqueña de manos del gobierno imperial, en 1823 fue declarado Estado libre y soberano, leal al gobierno de la ciudad de México, se estableció una Junta Local y un congreso provisional para garantizar así la continuidad del orden público, creándose partidos a partir de las antiguas subdelegaciones de la intendencia: Oaxaca, cuatro villas del Marquesado, Huitzo, Nochixtlan , Teposcolula, Huajuapán, Juxtlahuaca, Jamiltépec, Chontales, Quiechapán, Teotitlán del Valle, Villa Alta, Teotitlán del Camino, Zimatlán, Miahuatlán e Ixtepeji.

El 3 de Febrero de 1824 se expidió el acta constitutiva de la Federación Mexicana en ella aparecieron los Estados sustituyendo, las antiguas provincias y se adoptó la forma de República representativa, popular y federal.

En su artículo sexto, se declaró a los Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución General. Para los federalistas, según se muestra en este artículo, el municipio no tuvo una importancia superior, por lo que no se reglamentó, ni se abundó en su organización.²⁹

La primera Constitución Federal fue promulgada el 4 de Octubre de 1824, estableció un gobierno Federal y representativo, bicameral, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. El artículo 161, en lo relativo a las obligaciones de los estados, los facultaba para organizar su gobierno y administración interior, esto fortaleció a las entidades, pero no instituyó un mínimo de garantías para el municipio, sin embargo, continuó conservando las figuras político administrativas de la Constitución de Cádiz.

El 10 de Enero de 1825 se promulgó la Constitución Política del Estado soberano y libre de Oaxaca. El régimen de gobierno adoptado era popular, representativo, republicano y federal. El poder legislativo se depositó en un congreso dividido en dos cámaras: Diputados y Senadores; el poder ejecutivo fue confiado a un gobernador. El territorio oaxaqueño fue dividido administrativamente en departamentos, partidos y pueblos,

²⁹ ITURRIAGA, Arminda. Op. cit. Pp. 31.

para cada departamento se nombraba un gobernador. Los pueblos con mas de tres mil habitantes tenían ayuntamientos compuestos por alcaldes, regidores y síndicos, la cantidad de funcionarios era determinado con base en el número de pobladores. Destacaba la Ley que prescribía las condiciones necesarias para el establecimiento de Ayuntamientos y Republicas con fecha de 1825.³⁰

En los demás pueblos había una municipalidad con el nombre de Republica, las cuales tenían por lo menos un alcalde y un regidor, contaban igualmente con un cuerpo de oficiales de policía, necesarios para el buen gobierno y administración de los pueblos, hasta ese momento y en todos los casos el alcalde era la autoridad local más importante y gozaba de un espectro muy amplio de facultades con base, en la "Ley que arregla el gobierno económico de los departamentos y pueblos del Estado" de 1825.

Meses después de ser proclamada la Constitución local, se formaron 45 municipios en los Valles Centrales, mientras que en la Mixteca Alta, solo 5 comunidades formaron municipios, en la Mixteca Baja se formaron 12, el total en el estado fue de 133 municipios. Es necesario aclarar que aunque hablamos de municipios, la realidad es que el término y figura jurídica se introdujo hasta 1857.

La legislación de época ordenaba una base poblacional de tres mil habitantes obligada a tener flexibilidad en la manutención de los cabildos como institución municipal, sin embargo, lo que causaba mas controversias era la obligación de los pueblos para coaligarse y cumplir el criterio poblacional que adicionalmente implicaba control territorial y lo cual, fue motivo de molestia y conflicto entre los pueblos.

Los años que siguieron a la independencia tuvieron la constante en la disolución de ayuntamientos, de 150 que había en 1823, para 1831 quedaban 17, sin embargo, los pueblos indígenas siguieron manteniendo sus sistemas de repúblicas de manera tradicional. Por otra parte, a todos los pueblos se les cobraba impuestos, la necesidad de recaudarlos, obligó a las autoridades del Estado a reconocer de facto a los gobiernos de los ayuntamientos y repúblicas.

³⁰ CRUZ Iriarte, Francisco Rodrigo. "Política y Legislación Electoral en los Municipios de Oaxaca". Tesis de Maestría. México. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. 1988. Pp. 34.

En 1836 se estableció la República Centralista, la cual promulgó su legalidad mediante el documento constitucional llamado Las Siete Leyes Constitucionales: La primera de los derechos y obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República, la segunda de la organización del supremo poder conservador, la tercera, del poder legislativo de sus miembros y cuanto dice en relación a la formación de leyes, la cuarta de la organización del supremo poder ejecutivo, la quinta del poder judicial de la república mexicana, la sexta división del territorio de la república y gobierno interior de los pueblos la sexta Ley planteo una regulación municipal que incluía características de pueblo donde habría ayuntamientos, la forma de elección los requisitos para formar parte de ellos, sus atribuciones., en fin una normatividad sin comparación con ninguna otra Ley de cualquier filiación política del siglo XIX. Y la séptima, variaciones de la leyes constitucionales.³¹

La agudización de los conflictos políticos nacionales llevo al poder a Antonio López de Santa Ana en 1841, terminando la vigencia de las siete leyes y dando paso a la promulgación de las bases orgánicas de la república mexicana, en las que desapareció el ayuntamiento de elección popular, se encargo a las asambleas departamentales, la división política del territorio del departamento, establecer sus corporaciones y funcionarios, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía entre otras.

Las elecciones fueron suprimidas, porque los centralistas consideraban que se trataban de una expresión de destrucción de la unidad nacional. En lo económico se desarrollo una economía de mercado que aumentó la producción de cereales se introdujeron sistemas de riego e infraestructura de caminos para trasporte de productos. Para él fue necesario hacer trabajar las tierras ociosas y establecer las bases de una reforma agraria, sin embargo la inestabilidad política freno todo intento de avance, Santa Ana, en 1842 llego al extremo de cobrar impuestos por danzar o por el número de ventanas.

Como se sabe Santa Ana fue desterrado en varias ocasiones.

En 1847, el Gobierno en el Estado de Oaxaca, estaba integrado por el Congreso General Legislativo, el Gobernador del Estado, el Tribunal Superior de justicia. La entidad se dividía en 8 departamentos administrativos al frente de los cuales estaba el gobernador.

³¹ ITURRIAGA, Arminda. Op. cit. Pp. 35.

Los departamentos se subdividían en partidos con numerosas comunidades, en el nivel local se encontraban los pueblos con sus ayuntamientos formados por uno o por dos alcaldes, dos o más regidores y un síndico, para los pueblos grandes con mayor número de pobladores; repúblicas para comunidades de 200 o más habitantes. Los poblados con menos de esta cantidad se gobernaban por un gobernador que se reportaba directamente con el sub-prefecto, quién a su vez se coordinaba con el gobernador del departamento.

En 1854 se promulgó el plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, quien pedía el nombramiento de una junta para designar un presidente interino y la convocatoria de un Congreso Constituyente. Ya en la presidencia, Álvarez puso en marcha las leyes de 1833, en tanto el congreso formulaba un nuevo código, entre estas, destacaba la Ley Juárez, en la que se separaba a la Iglesia del Estado y la Ley Lerdo que se refería a la desamortización de bienes de Iglesia.

El Congreso Constituyente, se integró en su mayoría con liberales que plasmaron en el texto constitucional la forma de gobierno republicana, representativa federal y popular. En esta constitución sólo se mencionó al municipio en los siguientes aspectos:

Se elegiría popularmente a las autoridades publicas, municipales y judiciales, designándoles el congreso rentas para cubrir sus atenciones locales (artículo 72); todo mexicano debía contribuir a los gastos de la federación, Estado o Municipio; Así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica (artículo 31) En el artículo 36 se establecía la obligación de todo ciudadano a inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando sus propiedades, profesión o trabajo.³²

Los Municipios eran administrados por Ayuntamientos y las Agencias Municipales por Agentes Municipales. Por otra parte, con esta nueva legislación se instituyó la figura del Presidente Municipal, con lo cual disminuyó el poder de los alcaldes; De acuerdo con el artículo 23, los alcaldes no podían ejercer en ningún caso, funciones administrativas y de policía, sino que se limitaban tan solo a administrar justicia en asuntos contenciosos y correccionales. Es necesario señalar que el poder que los

³² ITURRIAGA, Arminda. Op. cit. Pp. 36.

alcaldes venían desempeñando se reforzó durante la primera mitad del siglo XVIII, debido a que por los conflictos políticos, los jueces de primera instancia abandonaban su cargo, por lo cual los alcaldes ejercían estas atribuciones, situación que causo abusos y atropellos, favoreciendo arbitrariedades en la administración de justicia.

Cuando Benito Juárez retomó el poder después de vencer al segundo imperio de Maximiliano, la Constitución de 1857 volvió a cobrar vigencia, las Leyes de Reforma dieron un paso definitivo en la conformación social y política de Oaxaca y de todo México.

La separación de algunas funciones de la iglesia que pasaban a manos de las autoridades civiles; así como la consolidación del aparato de procuración de justicia en manos del Poder Judicial, redujo considerablemente las funciones de los alcaldes dentro de los ayuntamientos, su nueva investidura pasó a ser de la esfera administrativa, sin funciones judiciales, reservadas exclusivamente a las cortes en aquellos pleitos que, según los códigos, quedaban fuera de la jurisdicción de los Alcaldes.

El verdadero avance de esta conflictiva etapa del México Independiente es haber dado forma federal a la república y reconocer el nivel de gobierno municipal con lo cual, se puede considerar, inicia la existencia de la vida municipal que hoy se conoce, se pueden resumir las reformas en:

- Supresión de la jurisdicción civil y criminal de los tribunales eclesiásticos y militares decretada en 1855 y promulgada en Oaxaca en 1856.
- Desamortización de los bienes de manos muertas propiedad principal de la Iglesia, decretada en 1856 y promulgada en Oaxaca en el mismo año.
- Nacionalización de la propiedad eclesiástica, jurisdicción de la autoridad civil independiente y declaración de libertad de cultos, decretada y promulgada en Oaxaca en 1859.
- Supresión de la jurisdicción de la Iglesia sobre el matrimonio y registro de nacimientos, matrimonios y defunciones y cementerios.
- Prohibición de relaciones formales entre funcionarios públicos y eclesiásticos. Decretada en 1861.
- Secularización de hospitales e instituciones de beneficencia en 1861.
- Supresión de las ordenes y comunidades religiosas. Decretada en 1863 y promulgada en 1867, después de la intervención francesa.

En el Porfiriato, el régimen adoptó la estrategia de negociar el control político con el caudillo o el cacique a cambio de la concesión de recursos naturales y exclusividades comerciales, que la Secretaría de Fomento rápidamente podía reconocer y titular.

Poco o nada pesaban los municipios, a los que apenas se concedía personalidad jurídica para los negocios relacionados con los servicios públicos de su disminuida competencia. El orden administrativo local se encaminó hacia las prefecturas y jefaturas de corte centralista, ya bien conocidas en el país, pues no fueron, como se dice, una innovación del Porfiriato.³³

La administración porfirista negó toda representatividad política de los ayuntamientos, de manera que no se pudiesen expresar las contradicciones locales y las demandas de los pueblos, en particular de los indígenas, con lo que se les robaba los réditos y capitales producto de la desamortización de bienes.

Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados por los gobernadores de los estados y posteriormente electos en votaciones populares, al mismo tiempo, estos procesos apoyaban la elección de diputados, los que a su vez determinaban las elecciones presidenciales. Los gobernadores eran en realidad los antiguos jefes políticos.

Durante el Porfiriato, Oaxaca tuvo 20 distritos con sus respectivos jefes políticos, un juez de primera instancia y un juzgado de lo civil, autoridades nombradas centralmente, quienes sustituían la autoridad de las comunidades, actuando como agentes políticos del cambio económico liberal, que privilegiaba al individuo por encima de la comunidad.

Uno de los principales problemas que enfrentaron los pueblos tenía que ver con las tierras, la introducción de las Leyes de Desamortización representaron un potencial tremendo de cambio para las comunidades indígenas, que si bien tuvieron su etapa más cruel en el Porfiriato, lo cierto

³³ LIRA González, Andrés. *Historiografía y literatura de la época independiente*, en BOEHM de Lamerías, Brigitte (coord.). *El municipio en México*. México. Colegio de Michoacán, 1987.

es que se iniciaron con el proceso de Reforma en la administración del Presidente Juárez. En el caso de algunas comunidades, usaron un gran número de recursos en la defensa de sus territorios, contrataron abogados, realizaron costosas búsquedas de títulos, sus líderes aprendieron español, viajaron fuera del estado y adquirieron conocimientos y destrezas fuera del mundo exterior de la comunidad.

Los movimientos indígenas de rebeldía caracterizaron la vida política oaxaqueña desde la década de 1820, principalmente en las regiones de la Mixteca y el istmo, cuyo proceso derivó, por un tiempo, en la separación territorial de este último, en mayo de 1853. Las rebeliones indígenas estallaron a lo largo del siglo XIX por distintos motivos: Conflictos locales, imposición de autoridades, impuestos excesivos, abusos e injusticias de hacendados y autoridades.

En el fondo de estas rebeliones, las cuestiones que se dirimieron fueron la posesión común de la tierra, la sobrevivencia de las costumbres comunitarias y la defensa de las formas propias de gobierno indígena. Sin ser el único factor, difícilmente se podría exagerar la importancia que esta multitud de rebeliones tuvo en la conformación del actual rostro indígena del estado de Oaxaca, el cual se caracteriza precisamente, porque en su territorio, más del 55 por ciento de la tierra es comunal, la mayoría de la población habla una lengua indígena y en gran parte de sus 570 municipios siguen prevaleciendo las formas tradicionales de gobierno indígena.³⁴

EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION

En el acta de la Convención Nacional Independiente, de la cual surgió como candidato a la Presidencia de la República, Francisco I. Madero, se establecieron ocho lineamientos generales de política, entre los cuales, el sexto se refería al mayor ensanche del poder municipal aboliendo las prefecturas políticas, las cuales como ha quedado explicado anteriormente, provienen desde la formulación de la Constitución de

³⁴ ABARDIA, Francisco y REINA, Leticia. " Cien años de Rebelión " , en ROMERO, Frizzi, María de los Ángeles (comp.). Lecturas históricas del estado de Oaxaca. Siglo XIX. Vol. III. México. INAH-Gobierno del Estado. 1990.Pp. 487-488.

Cádiz, se conservaron durante todo el siglo XIX y fueron parte sustancial, del instrumento de control porfirista en todo el territorio nacional.

Carranza en 1914, manifestaba el deseo de realizar reformas políticas y sociales al texto constitucional de 1857, una de las cuales apuntaba a " El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". En diciembre de ese año expidió un decreto en el que se reformaba el artículo 109 constitucional como sigue:

" Los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre esta y el gobierno del estado".

Emiliano Zapata en 1916, mediante documento denominado Ley General sobre Libertades Municipales, nuevamente demandó la desaparición de las jefaturas políticas, pero además el reconocimiento de los fueros y libertades comunales, buscando hacer del municipio una institución libre de toda tutela del gobierno.

El 12 de julio de 1916, Carranza decretó la convocatoria a elección de ayuntamientos, con base en la reforma de 1914 al artículo 109 constitucional, aunque su dominio era limitado en el país, un día después de las elecciones del 4 de septiembre, suprimió el cargo de jefe político.³⁵

La estrategia de lucha de los revolucionarios combatía las formas de control del gobierno de Porfirio Díaz, la más efectiva de ellas fueron los jefes políticos que ejercían fuerte presencia territorial, esta figura fue proscrita legalmente, pero continuó operando en la realidad, inclusive hasta nuestro tiempo.

En la apertura de las sesiones del Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza hizo amplia referencia al municipio como la base del gobierno libre y conquista de la *lucha revolucionaria*. Su proyecto comprendía al municipio en el artículo 115,

³⁵ ITURRIAGA Arminda. Op. cit. Pp 43.

casi en los mismos términos del artículo 109 de la constitución anterior, sin embargo, se apreciaban novedades básicas respecto a la Constitución de 1857 esas son:

- El municipio como base de la administración pública y división política del país.
- Independencia de los ayuntamientos.
- La formación de su Hacienda.
- Dotación de personalidad jurídica para contratar, adquirir y defenderse.

El texto original del artículo 115 señalaba:

Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.
- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza publica en los municipios donde residen habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, no duraran en su cargo más de cuatro años.³⁶

³⁶ Citado por GUTIERREZ Salazar, Sergio Elías. "Marco Jurídico del Municipio".. en Gobierno y Administración Municipal en México. México. CEDEMUN / SEGOB. 1993

Con la nueva Constitución de 1917, los municipios se consideraron libres e investidos de una nueva naturaleza jurídica, el cual como parte de un orden nacional, asigna funciones, deberes y responsabilidades dentro de una unidad política articulada, que atribuye al sistema de gobierno el poder del pueblo, como se señala en el artículo 40 constitucional.

Sin embargo, al instituir el municipio libre, la revolución borro de golpe una serie de funcionarios intermedios (en gobiernos indígenas), que aparentemente servían de enlace entre el gobierno de la comunidad y el estatal o federal, que en la práctica, eran instrumentos de un gobierno indirecto.³⁷

Características semejantes, comparten la división de los poderes en las tres instancias, que a su vez realizan las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccional. Si bien se comparte esta semejanza en la organización de los poderes públicos, no sucede lo mismo en cuanto a las competencias y funciones, por lo que se otorgan facultades expresas para los poderes federales y por exclusión, para las instancias locales. Este esquema no inhibe, sin embargo, la concurrencia de poderes federales y estatales en la atención de ciertas materias, como son la educación, el desarrollo urbano entre otros.³⁸

En vísperas de la revolución de 1910, Oaxaca contaba con 1 040 398 habitantes, los cuales, 38 011 habitantes vivían en la capital del estado. Solo 17 poblados tenían una población de más de 4 mil habitantes y únicamente 3 tenían más de 10 mil: La capital Oaxaca, Tehuantepec y Juchitán. Administrativamente, en 1910 existían 463 municipios, con un promedio de 2247 habitantes por municipio.

Oaxaca arribó a la revolución con una gran resistencia al cambio, esto tiene explicación a partir de la resistencia a las políticas de desincorporación de sus bienes comunales "y gracias a la distancia que la separa del centro del país, de su difícil orografía y a la necesidad de los pueblos indios, las haciendas sólo se apropiaron de un 8 por ciento de

³⁷ AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. "Formas de gobierno indígena". México. Imprenta Universitaria. 1953. Pp.9.

³⁸ CAMACHO Salas, Mario. "El Municipio y sus características" , en Gobierno y Administración municipal en México. México. CEDEMUN / SEGOB. 1993. Pp. 107 y ss.

Carranza impuso como gobernadores de la entidad a los generales José Agustín Castro y Juan N. Méndez, el abogado Francisco Eustaquio Vásquez y el General Alfredo S. Rodríguez los dos primeros en la etapa preconstitucional la intervención armada duró hasta 1920.

El 3 de Junio de 1915, la legislatura del Estado rechazó todo reconocimiento de las autoridades nacionales y declaró la soberanía del Estado de Oaxaca. Y así lo decreto el Gobernador interino José Inés Dávila. El documento establecía entre otras cosas, que desde que comenzó la revolución en 1910, Oaxaca había permanecido en paz, que el Estado podía llevar acabo sus propias reformas sin presiones externas; que había sido el único estado en respetar la ley, el orden y la constitución de 1857, que todo derramamiento de sangre causado por las luchas intestinas entre Zapata, Villa y Carranza era aborrecible; que Carranza era un dictador que había huido del país en la guerra *sin el consentimiento del pueblo*; que, por lo tanto, se le ordenaba a todos permanecer fuera de la ciudad de Oaxaca y que, cuando la guerra terminara, Oaxaca decidiría si volvía o no unirse a la Republica.⁴⁰

El Gobernador José Inés Dávila fue asesinado el 30 de mayo de 1919. El Movimiento Soberanista pactó con el Obregonismo en 1920, con la participación del general Manuel García Vigil, miembro del Partido Liberal Constitucionalista y quién posteriormente sería gobernador del Estado, con lo que se reconoció la constitución Federal de 1917 y Oaxaca retorno a la Federación, asimismo es García Vigil quién inicia el reparto agrario.

Con base, en el nuevo ordenamiento legal federal y la promulgación de la Constitución del Estado de Oaxaca en 1922, el Municipio se elevó a rango constitucional, sin embargo, las nuevas reglas no dejaron de generar condiciones para que el gobierno estatal mantuviera el control sobre el panorama municipal. El nuevo texto constitucional adjudico los criterios de un mínimo de dos mil habitantes y recursos económicos básicos para el sostenimiento interno, como requisitos para que el núcleo se erigiera en municipio; facultó a la Cámara de Diputados para establecer nuevas cabeceras a solicitud de las comunidades, además de dictar disposiciones para suprimir municipios cuando estos no cumplieran con los requisitos establecidos.

⁴⁰ WATERBURY, Ronald, "Campesinos no revolucionarios: Oaxaca comparada con Morelos durante la REVOLUCIÓN MEXICANA" EN romero Frizzi (comp.). Lecturas Históricas del Estado de Oaxaca. Volumen IV. México. INAH-Gobierno del Estado. 1990. Pp. 232.

territorio del estado. Y no obstante el apoyo brindado a los cultivos tropicales comerciales, el maíz y el frijol siguieron siendo asimismo, gracias a los indios, los cultivos más importantes".³⁹

Los pueblos oaxaqueños lograron llegar al siglo XX, con la mayoría de sus tierras conservadas bajo el régimen de tenencia comunal, así como también lograron llegar con un número muy amplio de municipios reconocidos respecto a otros estados del país. El sistema de haciendas no se desarrolló, por el contrario en el campo se destacó la naturaleza tradicional y de autoconsumo de la producción. Adicionalmente el aislamiento geográfico, la represión y las divisiones socioculturales entre los mismos trabajadores impidieron una rebelión importante, sin embargo, sí existieron revueltas, pero con motivaciones locales, sin coordinación con una ideología de reforma social o aspiración política nacional.

En lo político, el origen oaxaqueño de Porfirio Díaz, su vinculación en la capital del estado gracias al control ejercido por Félix Díaz y su trabajo de fomento económico en el Istmo de Tehuantepec, no permitieron grandes apoyos al proceso revolucionario. La oposición al Porfiriato en Oaxaca fue protagonizada por dos sectores medios: El integrado por profesionistas del Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca y el otro, de profesores, artesanos y comerciantes en pequeño, destaca la actividad de la Asociación Juárez, como se sabía existió siempre fuerte rivalidad entre Juárez y Díaz, el movimiento precursor se ubicaba en Oaxaca, Cuicatlán, Istmo y en menor medida en Tuxtépec, inclusive el último gobernador porfirista de apellido Pimentel, fue depuesto por Benito Juárez Maza, quién no concluyó su periodo como gobernador al morir inesperadamente de un infarto.

Respecto de movimientos armados y políticos, hubo en Oaxaca un movimiento con abierta participación popular: El movimiento de la soberanía, impulsado desde el Gobierno del Estado, cuya preocupación fue la protección de la soberanía constitucional de Oaxaca dentro de la Federación, que se vio amenazada por la estrategia de Carranza de impulsar la centralización política entre 1915 y 1920, así como por el avance del ejército constitucionalista en Tuxtépec e Istmo.

³⁹ ROMERO Frizzi, María de los Angeles (comp). Lecturas históricas del Estado de Oaxaca. Volumen III. México. INAH-Gobierno del Estado. 1990. Pp. 47

**DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE OAXACA
ENTRE 1891 - 1998.**

AÑO	DISTRITO	MUNICIPIOS	AGENCIAS MUN.
1891	26	510	614
1916	27	526	609
1926	27	589	
1939	29	608	
1956	30	572	
1968	30	570	865
1984	30	570	726
1993	30	570	729
1998	30	570	735

FUENTE: Datos tomados de Cruz Inarte Francisco. Política y Legislación electoral en los municipios de Oaxaca. Tesis de Maestría UABJO. 1998. y de la SUBSECRETARIA DE DESARROLLO MUNICIPAL. Gobierno del Estado de Oaxaca.

La situación del municipio en el estado, presento desde un principio, varias y notorias contradicciones, algunas evidentes como los incumplimientos legales, poblacionales y económicos para constituir su figura legal u otras, tan notoria como la imposibilidad del Estado por reducir el número de municipios, pues su cantidad se mantuvo, aún con la nueva legislación, es más en 1921 se amplió el gobierno local, al permitirse el nombramiento de agentes municipales en localidades con 200 habitantes.

Como se puede entender en el caso de Oaxaca, los cambios políticos y jurídicos producto de la revolución, tuvieron un impacto de bajo espectro, sin embargo, lo que sí modificó sustancialmente el Panorama Estatal fue la Reforma Agraria, el fenómeno más tangible de la revolución para los Oaxaqueños.

La Reforma Agraria inicio su periodo más activo a partir de 1925 a 1933, en Agosto de 1925 existían 405 expedientes, la mayoría adolecían de datos, siendo mayor el número de dotaciones que de restituciones de tierras.

La Reforma Agraria mantuvo un periodo altamente conflictivo durante sus primeros veinte años, tiempo en el cual, algunos hacendados, por medio de las armas, intentaron sostener sus propiedades libres de afectación, registrándose más de 30 acciones en donde se involucraron "guardias blancas", "Federales" o los dueños de las fincas que se hacían justicia por su propia mano.

La parte sustancial del primer plan sexenal del partido nacional revolucionario y el programa de gobierno de Lázaro Cárdenas, destacaba la preocupación de llevar hasta el final el reparto agrario, el cual lo consideraba no sólo, como el fin del latifundio, sino además como la base de una reforma social y productiva, basada en el ejido.

El paisaje Oaxaqueño de la década de los años 30 se distinguía por seguir contando con una población rural eminentemente indígena, en donde destacaban Zapótecos y Mixtecos, seguidos de Mixes, Mazátecos y Chinantecos, entre los 16 grupos étnicos, los cuales representaban el 22 por ciento de la población indígena del país. Así también la entidad, se dividía en 590 municipios y 2486 localidades de todos tamaños, para 1940 los municipios descendieron a 570 de los cuales 489 albergaban población hablante de lenguas, los cuales a su vez se agrupaban en 29 distritos judiciales y de rentas, en 1939 se creó el distrito de Zaachila, para sumar 30, número que actualmente existe en el estado.

La cuestión de la definición de los territorios agrarios y las eternas pugnas entre los pueblos por franjas de terrenos limítrofes, e inclusive por terrenos poco útiles, aparecía y aparece en la actualidad filtrada por la situación jurídica de la categoría política y administrativa de que gozan los pueblos en el orden municipal, tal y como ocurrió en 1991 cuando San Sebastián Yutanino, agencia municipal del municipio de San Francisco Cahuácu atacó a la agencia de policía municipal de Unión y Progreso por obtener un sello con el escudo nacional de parte del Gobierno del Estado, que le reconocía por decreto del Congreso del Estado, la categoría de agencia de policía municipal, resultando 19 muertos y la destrucción de la comunidad, la cual se refugió en el poblado vecino de San Mateo Yuctindoo.

"El localismo acentuado que caracterizaba a las comunidades indígenas alimentaba el antagonismo permanente entre ellas, y subía de tono cuando se producían diferencias por alguna disposición de la cabecera municipal para ser acatada por los poblados bajos su jurisdicción, por ejemplo, y estos la consideraban injusta. Peor cuando el pueblo cabecera que ordenaba era mas chico y por lo mismo considerado como menos importante. Por eso una constante de las comunidades sujetas era conseguir su autonomía convirtiéndose en municipios, categoría política tan cara sus deseos. Y de ahí el elevado número de municipios Oaxaqueños.⁴¹

⁴¹ ORNELAS López, José Luis. "El período Cardenista 1934 – 1940", en historia de la cuestión agraria mexicana. Estado de Oaxaca. 1925 – 1986. Vol. II. México. Juan Pablos Editor. Gobierno del Estado de Oaxaca. UABJO. CEHAM. 1998. p. 129 y ss.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO UNO.

1.- Que el Calpulli espacio de organización social, política y clan geográfico en la cultura azteca, tuvo marcadas similitudes con la figura del municipio español, por ejemplo, en cuanto a las funciones administración de la localidad, organización del trabajo, administración de justicia, recaudación y entrega de tributos.

2.- Que la Institución del municipio fue capaz de responder al concepto de espacio, connotación divina y territorio, connotación humana, de los pueblos indígenas, de esta manera el municipio se indianizo, al mismo tiempo, hispanizo a la comunidad indígena, cuando dio nueva estructura política a los pueblos autóctonos, la asimilación del municipio por las culturas originales, no estuvo exento de separación al distinguir la República de indios, de la República de Españoles. Sin embargo dos decisiones de la Corona española fueron favorables a los pueblos de América. La primera, autorizar a las comunidades conservar las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía. La segunda, tolerar las elecciones de cargos según las costumbres de cada lugar. El cabildo indígena desempeñó como principal función la recaudación y entrega de tributos ocupando su espacio en el orden colonial, al mismo tiempo permitió recrear el espacio y visión del poder indígena.

Cuando el municipio asumió características indígenas y las comunidades adoptan la institución política traída por los españoles se inauguró la dualidad del municipio, en su figura más antigua en América la república de indios y la república de españoles, esta dualidad original permitió en 1994 establecer el doble régimen electoral de los municipios de Oaxaca.

3.- La existencia de dos virreinos Nueva España y Perú fueron el reconocimiento a la organización política indígena previa, pero la implantación del municipio significó instrumentar la conquista, constituyendo la primera medida efectiva de la autoridad real en los pueblos de América, a la instauración del municipio, como estrategia de cooptación y conquista, contribuyó que los señores principales de los pueblos indígenas, deseaban legitimar su posición en el nuevo orden colonial aceptando los cargos de gobernadores o alcaldes en las Repúblicas de indios.

4.- La incursión de la Iglesia en la conquista reclutó a los principales señores indígenas, otorgándoles cargos como fiscales y en términos prácticos los involucro en su sistema de justicia, cuyo máximo tribunal fue la santa inquisición con lo cual, los principales, continuaron manteniendo su función sacerdotal, vinculada a su función municipal.

5.- La Iglesia al penetrar la cosmovisión indígena a través de la lengua, empató el discurso cristiano y con ello la unidad político religiosa del orden prehispánico fue trasladado al nuevo orden colonial y al municipio, ahora existía el culto al Santo Patrón y a las Cofradías. Esta situación fue la que permitió a la Iglesia expresar críticas a la guerra de Conquista y a diversas prácticas en la Colonia, pero nunca cuestionar la presencia de España en América.

6.- Cuando los señores principales perdieron capacidad de aglutinamiento, los antiguos señoríos se dividieron en decenas de comunidades, con lo que iniciaron los conflictos agrarios, en la lucha y por lo mismo, se afianzaron más los lazos, de identidad comunitaria, de esta manera los pueblos adoptaron medidas que en lo político y administrativo se empataban con el municipio a manera de una estrategia de representación en el exterior y defensa del territorio étnico.

7.- La Constitución de Cádiz introdujo el principio de igualdad entre España y las colonias y la etapa independiente marcada por el signo de liberalismo, modifico sustancialmente los contenidos políticos de las Instituciones de gobierno y del modelo económico del país, por un lado la introducción del principio de igualdad, no permitió distinguir las diferencias de las minorías indígenas, como por ejemplo, en las comunidades los derechos eran y son colectivos y, en el liberalismo se daba paso a la innovación y desarrollo del individuo, por otro lado, la búsqueda afanosa del desarrollo acelerado de la propiedad privada como motor del nuevo proyecto entro en conflicto con los bienes comunales de los pueblos indígenas y su concepto de espacio y territorio, impidiendo y disminuyendo la velocidad del crecimiento económico, constituyendo entonces un lastre para el progreso y la libertad individual. Es posible afirmar que el liberalismo mexicano destruyó más comunidades indígenas en el siglo XIX, que las que la Colonia acabo en 300 años de dominación.

8.- La paradoja entre la igualdad jurídica formal y la desigualdad social real, ayudó a la formación de los latifundistas y hacendados que alcanzaron su mayor plenitud en el régimen de Porfirio Díaz.

9.- Era claro que una de las estrategias políticas y discursivas del movimiento revolucionario tenía que ver con la desaparición del control de los jefes políticos que existían desde la Constitución de Cádiz, pues impedían el avance revolucionario, el cual sí, legalmente fue disuelto, en la práctica continuo ejerciéndose, tal como ocurrió con Gonzalo N. Santos en San Luis Potosí o Alvaro Obregón en Sonora.

10.- La redacción del artículo 115 de la constitución de 1917, fue muy parecido al del artículo 109 de la constitución de 1857, sin embargo, en esta ocasión el municipio fue considerado como la base de organización de la República y cuenta con personalidad jurídica propia para contratar, adquirir y defenderse. Sin embargo no se le dotan de las mismas facultades y recursos que se otorgan a los niveles de gobierno federal y estatal.

11.- Finalmente, queda claro que la institución municipal es una figura política y legal capaz de dar respuesta por un lado al orden jurídico nacional, como parte del Estado de Derecho, pero por otro lado también es y ha sido capaz de responder a las expectativas de los pueblos indígenas desde su particular visión del mundo y de la vida puesto que el municipio no es exclusivamente un territorio, sino fundamentalmente un espacio no limitado a lo material. El gran número de municipios en Oaxaca, como se observa no es una concesión del estado, sino responde también, al aprecio que los pueblos indígenas han encontrado en esta institución para dar respuesta sus diversos problemas a lo largo de la historia del país. En su momento el municipio fue estrategia de defensa agraria y del territorio étnico, en muchos casos, actualmente, continua siendo así, pero además es indiscutible que continua vigente su utilidad como estrategia de representación política de los pueblos indígenas frente al estado nacional.

CAPITULO DOS.

LEGISLACIÓN MUNICIPAL
Y
ANTECEDENTES DEL RECONOCIMIENTO
DE LOS

“USOS Y COSTUMBRES”
EN
COMUNIDADES INDÍGENAS.

LEGISLACIÓN MUNICIPAL.

EL DERECHO COMÚN.

Cristóbal Colón descubrió el nuevo mundo el 14 de octubre de 1492, al mismo tiempo fundó el Fuerte de Navidad, primer sitio poblado por europeos el cual no tuvo carácter de ciudad, sino exclusivamente de fortaleza militar, en su segundo viaje a las indias, las instrucciones entregadas al almirante Colón, señalaban la importancia de la creación de ayuntamientos, al desembarcar en la isla La Española hoy, República Dominicana, construyó la primera ciudad nombrándola Isabela, en ella se trazaron calles, repartieron tierras y se nombró un cabildo, pero el ejercicio del poder ejecutivo lo conservó él, gracias a las capitulaciones de Santa Fe de Granada de abril de 1492, en las cuales los Reyes Católicos consideraban suyo el Océano Atlántico y con base en los mismos, lo nombraron Almirante en lo marítimo y Virrey y Gobernador en lo terrestre, con razón en la Bula Acternis Regis de 21 de junio de 1481, dictada por el Papa Sixto IV.

Cuando ocurrió el descubrimiento de América, el derecho común entraba en práctica, de acuerdo con él, la Santa Sede reconocía tres formas de adquirir derechos en un caso de esta naturaleza⁴²:

- 1.- El de invención o descubrimiento.
- 2.- El de misión evangelizadora.
- 3.- El de ocupación.

Cristóbal Colón cumplió el primero al llegar a La Española, el segundo lo concretó al enseñar algunas oraciones a los aborígenes y el tercero al establecer el Fuerte de Navidad.

Los Reyes Católicos obtuvieron del Papa de origen aragonés Alejandro VI, las Bulas pontificias de donación del nuevo mundo mediante la primera Intercaetera del 3 de mayo de 1493 y la segunda Intercaetera del 4 de mayo de 1493, extendida al 28 de junio de ese año, el cual hizo donación a los Reyes de Castilla y León y sucesores de:

⁴² DOUGNAC Rodríguez, Antonio. "Manual de Historia del Derecho Indiano", México. Mc Graw Hill-UNAM. 1998. Pp.13.

"Todas las islas tierras firmes descubiertas y por descubrir, halladas y por hallar hacia el occidente y mediodía, haciendo y constituyendo una línea desde el Polo Ártico, es decir el septentrión, hasta el Polo Antártico ó sea el mediodía, que estén tanto en tierra firme como en las islas descubiertas y por descubrir hacia la India o haga otra cualquier parte, la cual línea diste de cualquiera de las islas que se llaman vulgarmente 'Azores y Cabo Verde cien leguas hacia el occidente y el mediodía'".⁴³

Las bulas obtenidas por los españoles, tuvieron en el campo diplomático el objetivo de impedir el envío de una armada a las nuevas tierras por parte del Rey Juan II de Portugal, de esta manera las indias constituyeron un señorío ganado por los reyes castellanos, excluyendo a Aragón de estos beneficios, Isabel la Católica aparto a Fernando de Aragón de las Indias cediéndole sólo las rentas, el Rey no se conformo con ello y siguió llamándose hasta su muerte "Señor de las Indias", cuando muere Isabel la Católica en 1504 y posteriormente Fernando de Aragón, es la hija de ambos Juana la Loca, quién incorpora plenamente Las Indias a la Corona Española.

EL DERECHO INDIANO.

El derecho indiano es el conjunto de reglas aplicables en Indias, el cual se constituía por el derecho indiano, el derecho castellano y el derecho indígena en 1680 se promulgó la "Decopilación de leyes de los reinos de Indias", conteniendo más de 7,308 leyes, este gran número de ordenamientos en opinión de Antonio Dougnac (1998) se debe a la utilización del método de estudio de caso por caso, como técnica para legislar desde la edad media castellana, sistema que por cierto se adaptó con facilidad a la pluralidad de las realidades, raciales, culturales y económicas de las Indias.

La mayoría de las autoridades coloniales del orden civil tenían facultad legislativa, las reales audiencias dictaban reales provisiones y autos; los virreyes y gobernadores, ordenanzas y bandos; los corregidores y alcaldes mayores, bandos; los cabildos, ordenanzas que determinaban entre otras

⁴³ DOUGNAC Rodríguez, Antonio. Op cit. Pp 15.

cosas trazado de calles, limpieza pública, utilización de tierras de uso común y los precios máximos de alimentos, productos y servicios.

Igual situación, respecto de la legislación, acontecía con el conjunto de todas las Iglesias de la Nueva España, conocida como Real Patronato, en el cual los obispos convocaban a los sínodos e igual nombre se atribuía a las normas pastorales emanados de ellos. En este tipo de régimen jurídico tenía gran importancia la costumbre, la cual podía ser criolla o indígena y constituía un patrón de conducta a seguir de tal importancia, que se le dio capacidad para derogar inclusive a la Ley, fue a través de la costumbre que el cabildo adquirió en Indias una relevancia superior a la que tuvo en España.

El reconocimiento del Derecho aborígen se consiguió en la recopilación de "Leyes de Indias", gracias a esta posición de la Corona española, subsistieron muchas instituciones prehispánicas como el cacicazgo, las leyes de comunidad, los sistemas de repartimiento de aguas entre otros.

Fue el Derecho Indiano una preocupación por los naturales y por su salvación eterna, pues la evangelización fue conquista y compromiso impuesto a los Reyes Católicos por la donación pontificia del Nuevo Mundo.⁴⁴

El derecho indiano se integró por:

- 1.- El derecho municipal, el cual es de orden público.
- 2.- El derecho castellano, supletorio del derecho municipal considerado del orden privado.
- 3.- El derecho indígena, sólo aplicado a los aborígenes, siempre y cuando no vaya contra el derecho natural, la religión, ni contra los derechos de la Corona, inclusive en materias como el derecho de aguas, la Corona prefirió la aplicación del Derecho Indígena.

⁴⁴ DOUGNAC Antonio Op cit. Pp. 20.

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO INDIANO.

1.- Fue esencialmente evangelizador, España hacia poco recuperaba de los árabes la península, la tarea era ganar terreno a los infieles.

2.- Altamente protector del indígena, la Corona creó una burocracia destinada a amparar a los aborígenes, los corregidores de indios, se destinaban juzgados especiales y se recomendaba a las autoridades en América la protección de los mismos.

3.- Era un derecho casuístico, la Corona solucionaba uno por uno, los casos que se le presentaban de ahí se creaba jurisprudencia e instituciones como el juzgado de bienes de difuntos o el beneficio de cargos.

4.- Predominaba el derecho público sobre el derecho privado, se creaba una nueva estructura político administrativa, en la cual las Audiencias tuvieron en América mucha mayor influencia que en España.

5.- El derecho indiano tomo siempre en consideración las circunstancias personales de los súbditos, las diferencias en España eran sólo sociales en América se complicaban como étnico-socio-culturales de tal suerte, que no era lo mismo ser plebeyo, que noble, empleado público, militar o clérigo, cada situación era especial.

6.- Aparentemente tenía una falta grave de sistematización, sin embargo detrás de todo esto prevalecieron principios de derecho común, y principios religiosos de la fe católica.

7.- Intentaba ser semejante.

8.- Intimamente vinculado al derecho natural y a la moral cristiana.

FUENTES DEL DERECHO INDIANO.

Es importante comentar además de las características, las fuentes del derecho indiano, para comprender la fuerza de los usos y costumbres en la vida pública de pueblos y comunidades de América, estas son:

1.- La Ley, constituida por reales cédulas, reales ordenes, reales decretos y cartas acordadas. La ley criolla o municipal por ordenanzas capitulares, decretos, cultos, cultos acordados, bandos, reales provisiones etc...

2.- La Jurisprudencia de tribunales por la jurisprudencia metropolitana y la jurisprudencia criolla.

3.- La Jurisprudencia Doctrinaria por literatura jurídica metropolitana y la literatura jurídica criolla.

4.- La costumbre: Por costumbre metropolitana y costumbre mediana propiamente tal, dividida en costumbre indígena y costumbre criolla de esta última se desprenden los siguientes conceptos.

4.1.- Costumbre, norma que surgía por la repetición de ciertos actos con el convencimiento que corresponden a un deber jurídico.

4.2.- Costumbre criolla. La que emanaba de españoles y criollos, podía tener valor según la ley o en contra de la ley, de ella se exigía:

a.- Repetición de actos comprobados por dos sentencias o dos casos en que se hubiera invocado la costumbre.

b.- Que fuera racional.

c.- Públicamente utilizada.

d.- Vigente por un tiempo.

e.- Tolerada por el príncipe.

f.- Que no contrariara al derecho natural.

g.- Que no fuera contra el bien común.

h.- Que se estableciera sin error.

La utilización de la costumbre fue extendida gracias al método casuístico del derecho español, inclusive los cabildos recurrieron a ella para su protocolo, determinación de funciones y mucho más.

4.3.- Costumbre indígena, obtuvo sanción oficial en 1530, 1554 y 1555, los corregidores de indios en la Nueva España recibían instrucciones en las que se les encargaba, entre otras cosas:

"Para los pueblos indios bajo su gobernación... Se guarden sus buenos usos y costumbres en lo que no fueren contra nuestra religión cristiana".

Carlos I, en real cédula del 6 de agosto de 1555 manifestó:

"Aprobamos y tenemos por buenas vuestras buenas leyes y buenas costumbres, (de los indígenas), que antiguamente entre vosotros habéis tenido y tenéis para vuestro regimiento y policía y la que habéis hecho y ordenado de nuevo, todos vosotros juntos".⁴⁵

Las limitaciones reconocidas a la costumbre indígena eran no afectar la religión católica, la legislación al contar con autorización real podía tener capacidad para atender la gran variedad de pueblos cuyas costumbres eran diferentes entre sí, de esta manera fue posible la sobrevivencia desde la conquista y en la colonia de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA DE 1825.

El 2 de julio de 1848, Benito Juárez expuso ante el Soberano Congreso del Estado: Desde el establecimiento del sistema federal, los pueblos del estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios que con el nombre de alcaldes o regidores, cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. Esta costumbre benéfica fue robustecida por el sistema federativo, otorgándose a los pueblos la facultad de elegir a los miembros de sus ayuntamientos y repúblicas, y reglamentándose las obligaciones y

⁴⁵ DOUGNAC Rodríguez. Op cit. Pp.188.

derechos de estas corporaciones- continuamos citando a Juárez- por este motivo, el sistema republicano, representativo, popular fue recibido por los pueblos del Estado y el sistema central que abolió aquellas corporaciones, causo un disgusto universal que contribuyo a la caída de ese sistema que nos fue tan fatal. Restablecida la federación, los pueblos no sólo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho a elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración de las municipalidades de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del Estado⁴⁶.

Benito Juárez se refería a los artículos del 159 al 163 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, expedida, aprobada y promulgada el 10 de enero de 1825, que organizaban la administración de los ayuntamientos en aquellos pueblos que tuvieran más de tres mil almas o que por su ilustración, industria o demás circunstancias particulares merecieran tenerlos y de las repúblicas en los demás pueblos que no tuviera lugar el establecimiento de Ayuntamientos:

"El gobierno de los departamentos y pueblos se ha organizado de un modo más análogo a vuestras necesidades y costumbres y se han detallado las atribuciones que deben ejercer respectivamente las municipalidades", escribieron los diputados José López Ortigoza, Presidente, José María Unda y José Manuel Ordoño, secretarios del Congreso Constituyente en el manifiesto al pueblo de Oaxaca, que dieron a conocer el 14 de enero de 1825.

El término municipio apareció en la legislación de 1857, con un significado equivalente al de ayuntamiento, como el órgano representativo y autorizado de los pueblos, posteriormente se ha logrado mejorar los conceptos, realizándose una diferenciación en la cual, municipio es la unidad territorial y administrativa base del sistema federal, en tanto, ayuntamiento se entiende como el cuerpo representativo de Gobierno y de administración del municipio.

Oaxaca se destaca por el gran número de municipios que contiene con respecto a otros estados de nuestro país, a lo cual, ahora se puede comprender, contribuyó, el concepto sobre territorio étnico, la defensa territorial de los pueblos indígenas de la entidad, a su dispersión geográfica

⁴⁶ Ley de derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Exposición de motivos. México. Gobierno del Estado de Oaxaca. 1998. Pp. 3.

y con una gran importancia a la legislación aplicable para constituir municipios, queda además manifiesto que a pesar de haberse dado el concepto de igualdad jurídica, las Repúblicas de indios continuaban en actividad, como instancias de gobierno, es probable que esto fuera posible ante la incipiente organización del estado mexicano, el cual necesito la mayor parte del siglo XIX para organizar a la Federación. Es decir la constitución del estado nacional, no permitía atender el nivel de gobierno municipal.

LEY ORGÁNICA PARA EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO DE 1857.

La Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior del Estado del 16 de noviembre de 1857, establecía:

"Que todas las poblaciones debían dividirse en secciones de 500 habitantes de todo sexo y edad, con el fin de que previo empadronamiento y expedición de boletas a todos los ciudadanos con derecho a votar, se llevara a efecto la elección de municipios. Para esa época todo pueblo con 500 habitantes se consideraba como municipio, en el cual, habría un ayuntamiento compuesto de Presidente, Regidores y síndicos procuradores".⁴⁷

Esta legislación atendía a la dispersión de la población, pero también a su grave decremento poblacional después de las epidemias y otras calamidades de la época, por otro lado, es importante recalcar que esta ley estuvo vigente, casi 70 años, hasta el 5 de diciembre de 1925, fecha en que se promulgó la "Ley Orgánica de Ayuntamientos de Oaxaca", la cual reformó el criterio legal, basado en la población para la constitución de ayuntamientos de 500 hasta 2 mil habitantes para alcanzar la categoría municipal.

⁴⁷ "Colección de leyes, decretos, circulares y otras disposiciones". México. Ediciones del Gobierno del Estado de Oaxaca. Volumen II. 1980. pp. 357-370.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA DE 1922.

Poco después del pacto del movimiento Soberanista con Obregón, el Congreso del Estado, decreto el reingreso de la entidad al pacto federal, reconocida la Constitución Federal de 1917, cinco años después, el 15 de abril de 1922, se decreto la Constitución Política del Estado la cual, continua vigente en la actualidad, en ella al igual que en la Constitución de la República, se reconoce al municipio como base de la organización política y administrativa de la entidad, es decir se indica la posición del municipio dentro del Gobierno Estatal, artículo 92, en el 95 se impone la supremacía jerárquica de los poderes del Estado, sobre los ayuntamientos, lo que distorsiona la autonomía municipal; en el 99 se establece el periodo de duración en el cargo de los miembros del ayuntamiento, por tres años, así como la renovación de los mismos.

Para 1962 se faculto al Congreso del Estado mediante decreto que reformo artículo 59, fracciones IV y V constitucionales para, "erigir nuevos municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente, que la nueva institución contara con una población no menor de 5 mil habitantes", pero también para suprimir a los municipios que no alcancen esta cifra.

En 1974 nuevamente, se reforma el mismo artículo, aumentando el requisito a 10 mil habitantes y para la supresión a los que se encontraran debajo de esta cantidad.

Para 1983, el precepto aludido se modifico por enésima ocasión alcanzando como tope los 15 mil habitantes para erigir municipios y la misma variable para suprimirlos, aunque sobra decirlo la realidad demográfica de la entidad no se ajusta a lo que la ley ordena, de acuerdo con la división territorial del estado, publicada en el Periódico Oficial en 1984 existen en la actualidad 570 municipios, 729 agencias municipales, 1526 agencias municipales de policía y 726 núcleos rurales con lo que hacen un total de 3551 localidades que cuentan con reconocimiento y categoría político-administrativa, pero es también importante comentar que el catálogo de localidades del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), órgano encargado de la distribución territorial de los recursos de inversión, mantiene en sus registros la existencia de nueve mil comunidades, criterio utilizado también, para el levantamiento de los censos de población por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Un breve análisis numérico es revelador, de los 570 municipios en el estado, 525 tienen menos de 15 mil habitantes, 498 menos de 5 mil, 318 menos de 3 mil, 228 menos de 2 mil y 90 menos de 1 mil habitantes. Es destacado que los últimos 20 años, tiempo de vigencia de la última reforma, se han suprimido municipios como Macuilíanguis, que fue anexado a San Jerónimo Tlacoahuaya en el distrito de Tlacolula; San Mateo Yucutindoo incorporado a Zapotitlán del Río en el distrito de Sola de Vega y San Juan Cópala a Juxtlahuaca, distrito del mismo nombre, pero en ninguno de estos casos el razonamiento para la supresión fue poblacional, para el primer caso y segundo caso fueron una medida correctiva a un conflicto agrario sangriento, en el tercero una estrategia de contención para la guerra interétnica de los triquis, último pueblo indígena nómada.

Como se puede observar el criterio legal no se acerca ni remotamente a la realidad municipal de Oaxaca, sin embargo, es posible solucionar esta disfunción o controversia legal creando una nueva figura legal que reconozca las circunstancias especiales de la entidad, esa figura puede corresponder a una categoría de municipio indígena.

DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE OAXACA.

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	REAL Con reconocimiento jurídico del Congreso del Estado.	LEGAL Criterio poblacional.
MUNICIPIOS	570	45
AGENCIAS MUNICIPALES	729	97
AGENCIAS DE POLICIA.	1526	498
NUCLEOS RURALES	726	2981
TOTAL.	3551	3551

Fuente: División territorial del Estado de Oaxaca. Gobierno del Estado.

LEY ORGÁNICA DE AYUNTAMIENTOS DE 1925.

Esta legislación regulaba la administración y el gobierno interior de los ayuntamientos, es decir, lo concerniente a la estructura e identificación de sus miembros, señalaba que en la primera sesión de cabildo, presidida por un concejal de mayor edad, se elegiría por mayoría de votos a un presidente, uno o dos síndicos municipales, también por mayoría al secretario municipal, con lo cual, si la democracia del municipio no era perfecta, la del ayuntamiento destacaba con los procesos de selección interna, estos procedimientos internos serían suprimidos por la ley de 1984, cuando se adecuó la legislación estatal, con motivo de la reforma municipal de Miguel de la Madrid.

Si bien es cierto, las reformas legales no han sido siempre exitosas en los municipios de la entidad, las reformas caracterizadas como políticas no han sido menos afortunadas, dos de ellas destacan de manera particular, la Reforma Política de Reyes Héroles, político veracruzano muerto en Houston en 1985 y la de Miguel de la Madrid en 1983, nos referimos a ellas de manera simultánea pues como se observara más adelante, una incorporó a la otra.

LA REFORMA POLÍTICA DE 1977.

El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Héroles pronunció un discurso en Chilpancingo, estado de Guerrero, en abril de 1977, con el cual se daba inicio al proceso de auscultación nacional, en el , se buscaban opiniones para formular un nuevo ordenamiento jurídico electoral que pudiera captar en los órganos de gobierno el complicado mosaico político nacional, en particular a la guerrilla urbana muy activa desde 1971 y asentada en la Sierra de Guerrero con Lucio Cabañas y Genaro Vásquez.

Se realizaron 12 audiencias públicas entre mayo y julio de ese año la conclusión de estos trabajos se presentó como la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPEE), para lo cual fue necesario modificar la Constitución de la República en 17 de sus preceptos, uno de ellos, fue la adición a la fracción III del artículo 115, con la que se

ordenaba la introducción del principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos con 300 mil habitantes o más.

La Constitución Política de Oaxaca recibió las adecuaciones correspondientes, la legislatura local determino realizar 13 modificaciones, entre ellas:

El derecho a la información en el artículo 30; la definición de la ciudadanía oaxaqueña en el artículo 23, donde por primera vez se incorporaban hombres y mujeres; elevar a rango constitucional a los partidos políticos, legitimándose su existencia y actividades en el artículo 27; en el artículo 97 se precisó que la administración interior de los ayuntamientos estaría a cargo del Presidente Municipal, cargo ejercido por quién tuviera el primer lugar en la lista registrada ante la Comisión Estatal Electoral y para la introducción del principio de representación proporcional, se reformó la fracción III de este mismo artículo, pero se modificó el criterio poblacional de 300 mil a 100 mil habitantes o más habitantes y cuyos ayuntamientos se debían formar con un máximo de 15 concejales. En el artículo 99 se establecían las bases generales para la aplicación de la representación proporcional, el cual sería para aplicación exclusiva en las regidurías del ayuntamiento y no aplicables a los demás cargos públicos, es decir para la secretaría municipal, tesorería y diversos cargos de la administración pública municipal para 1980, se realizó la primera elección con base en la nueva Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, destacando que sólo existían dos municipios con más de 50 mil habitantes, Oaxaca y Tuxtépec.

Para la segunda elección municipal en el último semestre de 1983, el principio de representación proporcional se introdujo aun en municipios pequeños con ayuntamientos de 5 concejales a los que se agregaron 2 de representación proporcional, hasta llegar a los más grandes formados por 15 de mayoría relativa y 6 de representación proporcional, este principio era respetado en aquellos municipios donde los partidos registraban candidatos, situación que solamente ocurría en aproximadamente, 100 municipios de todo el estado, aunque no faltó quién registró candidatos sin tenerlos en la comunidad.

Durante la vigencia de la Ley Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca hasta 1992 la introducción de este principio de representación proporcional fue muy conflictivo, en algunos casos como Magdalena Ocotlán, ocurrieron disturbios con pérdida de vidas humanas y

que concluyeron con la expulsión de los dos regidores de oposición de sus casas y del municipio en 1986, o en otros casos, como Tlacolula de Matamoros, el municipio fue dividido en dos territorios, gobernados cada uno por diferente partido político, una zona por el Frente Único Democrático de Tlacolula (FUDT), filial del PSUM y después del PRD y otra por el PRI, desde 1986 hasta 1994.

REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

El 3 de febrero de 1983, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República, la reforma municipal de Miguel de la Madrid, propuesta de campaña y vinculada a dos grandes criterios del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, el de "Democratización Integral" y el de "Descentralización de la Vida Nacional" comprendiendo aspectos municipales relevantes que podemos exponer de la siguiente manera:

1.- Políticamente, le otorgo a las legislaturas de los estados la facultad para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves previstas en la ley local, ampliando además el principio de representación proporcional de municipios con 300 mil habitantes a todos los municipios del país.

2.- Jurídicamente, modifiqué la fracción II del artículo 115, para establecer que los ayuntamientos, tendrán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones, en la Ley Orgánica Municipal del Estado no se indican cuales son las bases normativas.

3.- Servicios Públicos, la iniciativa estableció la redistribución de competencias, iniciando con la entrega o devolución al municipio de todas aquellas atribuciones relacionadas con la comunidad como agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, atribuciones de corte urbano, que no consideran la situación de los municipios en zonas rurales.

4.- *Ámbito tributario*, en 1982 el municipio recibía el más bajo porcentaje de la distribución de los recursos públicos, el 1 por ciento, la reforma estableció que los ayuntamientos aprobaran los presupuestos de egresos, en tanto que las Legislaturas estatales hicieran lo propio con las Leyes de ingresos municipales y revisaran la cuenta pública.

5.- *Desarrollo Urbano*, la reforma precisó que los municipios tendrán la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción. En suma, la facultad de orientar y conducir el crecimiento urbano.

6.- *Materia de Trabajo*, indicó que las relaciones laborales entre los estados y sus trabajadores, se regirán por leyes que expidieran las legislaturas de los estados y los municipios debían observar estas mismas reglas, por lo que a sus trabajadores se refiere.

7.- *Coordinación Intergubernamental*, en la fracción X del artículo 115, la cual fue posteriormente derogada y trasladada al artículo 116 fracción VI, por lo cual, en la actualidad es rutinario la celebración de convenios entre niveles de gobierno federal y estatal, el nivel estatal a su vez, instrumenta convenios con los municipios.

Al municipio se le reconocieron tres atributos: En primer lugar, La capacidad de proveer y regular los servicios públicos, así como, el control, la apropiación y uso de la tierra. En segundo lugar, el derecho a obtener ingresos fiscales derivados de la prestación de servicios, y la capacidad de formular su presupuesto de egresos de acuerdo a sus necesidades. Finalmente, en tercer lugar, una composición plural en sus integrantes del ayuntamiento, derivada de la aplicación del principio de representación proporcional en todos los municipios del país sin límites de población.

Este último atributo fue el de mayor conflicto para su aceptación en los municipios con comunidades indígenas, las cuales difícilmente podían entender porque tenían que aceptar en sus ayuntamientos a personas que no habían pasado por las asambleas o fueron rechazadas por ellas, o nunca hubiesen cumplido con el sistema de cargos, el deseo de democratizar el país, no necesariamente consideró la existencia de municipios en donde la pluralidad, no es una virtud. De esta manera los usos y costumbres en materia electoral, se volvieron uno de los puntos más

controvertidos de la relación de los municipios con el estado, igual circunstancia ocurrió más recientemente, con la reforma salinista al artículo 130 constitucional y que dio lugar al reconocimiento jurídico de las iglesias, aunque se trata de otro tema no podemos evitar un acercamiento para ejemplificar:

En los municipios de usos y costumbres una de los principios del poder es su visión ligada al origen divino y religioso, al mismo tiempo la estructura de cargos, base de los usos y costumbres, considera además de los administrativos, políticos y sociales, los cargos de servicios religiosos que consisten en mayordomos, fiscales del templo y tóviles del templo, incluyendo además, las cooperaciones económicas y la participación de las personas en las actividades paganas de torneos deportivos y el baile del Santo Patrón, todas se consideran actividades comunitarias y por tanto obligatorias para todos los habitantes del pueblo, sin embargo, la comunidad descubre con sorpresa que algunos de sus miembros ya no desean participar con su trabajo, ni cumplir sus cargos, ni tampoco prestar cooperación económica, argumentando que ahora ya no son católicos y que por su religión ya no pueden colaborar en ningún aspecto de las principales festividades del pueblo, la comunidad reacciona y en asamblea determina la expulsión de los sectarios que rompen con la unidad de la comunidad e inicia un conflicto de repercusiones imprevisibles.

En opinión de los chontales, la ética protestante afectó a las principales instituciones, la familia, el gobierno tradicional y el sistema de fiestas. En suma se fragmento la identidad comunitaria, los protestantes no participan en los tequios, en las ceremonias ancestrales de matrimonio, compadrazgo, iglesia y gobierno. Impiden a sus miembros casarse con los demás, salvo previa conversión del consorte. Igualmente se ha promovido el progreso familiar e individual, lo que provoca ruptura de las relaciones con los parientes consanguíneos, políticos y rituales, así como el desquiciamiento de las mayordomías que contribuyen a mantener el sistema de cohesión e identidad del grupo de participantes⁴⁸.

La historia constitucional del municipio en opinión de Martínez Cabañas (1985) tuvo seis momentos importantes:

- 1933. Aplicación del principio de la no-reelección.
- 1946. Derechos de la mujer para ser electa y votar.
(La reforma federal de 1953 suprimió esta norma).

⁴⁸ MUNCH, Guido. "Los chontales en Oaxaca". En DÍAZ Polanco, Héctor. Op cit. Pp. 149.

- 1976. Facultades para regular el crecimiento urbano.
- 1977. Introducción del Principio de representación proporcional.
- 1983. Reforma municipal.⁴⁹

REFORMA POLÍTICO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO EN 1983.

El 2 de noviembre de 1983, aparecieron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, las reformas constitucionales que formaban parte del ambicioso proyecto político-administrativo del Gobernador Pedro Vásquez Colmenares denominado "De reestructuración Política-administrativa para los municipios del Estado de Oaxaca", el cual pretendía reducir de 570 a 75 el número de municipios de la entidad y lograr así el desarrollo y progreso de los oaxaqueños.

El gran rechazo y repudio, que el proyecto recibió por un gran sector de la población y la gran mayoría de los municipios del estado, sólo confirmó el desconocimiento del desarrollo histórico del municipio en la entidad, así como los valores de representación, política, organización social y defensa territorial que los pueblos han apreciado en esta institución de gobierno; y es precisamente en esta ocasión, donde se integró el criterio legal basado en la población de 15 mil habitantes para constituir un municipio, el cual por cierto, nadie se ha tomado la molestia de modificar aun y cuando se conoce que más del 75 por ciento de los municipios no cumplen el criterio demográfico, es también la ocasión, donde se modificó la tradicional fecha de transmisión del poder municipal del 1 de enero al 15 de septiembre del año de la elección, la medida estuvo vigente de 1986 a 1992.

Entre diciembre de 1983 y el 1 de enero de 1984, la temperatura política en municipios con conflictos post-electorales, se elevó rápidamente y las fuerzas chocaron como ocurrió en Magdalena Tequisistlán con tres muertos, 172 miembros de la COCEI presos en Juchitán, dos heridos en Chazumba, heridos de bala el Presidente y Síndico municipal de Coatecas Altas, Ejutla, muertos y heridos en San Miguel Soyatépéc, Tuxtépéc y sólo muertos en Yalalag y Chalcatongo,⁵⁰ como era de esperarse la Reforma

⁴⁹ MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. "La administración estatal y municipal de México". México. INAP. 1985. Pp. 139.

⁵⁰ *Carteles del Sur, Noticias y El Imparcial*. Oaxaca, Oax. México. Diciembre de 1983 y enero de 1984.

administrativa de Vásquez Colmenares jamás se concretó y sólo permanecieron las modificaciones jurídicas realizadas a los artículos 29, 59 y 98 de la Constitución Local, confirmando el principio de no reelección para los integrantes del ayuntamiento, así como el procedimiento para declarar la suspensión de los ayuntamientos constitucionales y el nombramiento de consejos de administración municipal para concluir los periodos de gobierno, en casos de imposibilidad en la celebración de elecciones extraordinarias.

El rechazo al proyecto del Gobernador Vásquez Colmenares tuvo como lo hemos podido observar, una fuente histórica y una visión política sobre el ejercicio de gobierno, la preservación de límites territoriales y agrarios que representa el municipio, sin dejar de observar los usos y costumbres prevalecientes en la mayoría de los municipios de Oaxaca basado en el sistema de cargos modelo de administración municipal indígena, pero todavía más, la actualidad de la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas en el país confirma el grave error político de esta administración.

Independientemente de sus múltiples aciertos o defectos como administración esta propuesta se consideró como una de las fallas que causó la remoción del Gobernador y su solicitud de licencia en 1985.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1984.

Esta ley, reglamenta de manera especial la supresión de ayuntamientos dando dos fórmulas, la primera a través de un Concejo de administración municipal, escrito con c porque según se explica, se refiere a la figura de concejal y no a la de consejero en materia administrativa, formado de entre vecinos del mismo municipio, la segunda con el nombramiento de un administrador, designado directamente por el ejecutivo del estado.

En términos generales esta ley es parecida a las de otras entidades del país, en ella se contiene la caracterización política del municipio y su división; formas de elección de autoridades auxiliares, integración y

funciones del ayuntamiento, funciones específicas del presidente municipal, regidores, síndicos y comisiones edilicias; disolución de ayuntamientos y nombramiento de juntas o concejos, así como las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos municipales.

Para el caso de Oaxaca, destaca en el apartado que regula la elección de autoridades municipales auxiliares, agentes municipales y de policía municipal, en donde se prevé desde una elección por sufragio universal, por el cabildo y/o por usos y costumbres de acuerdo con las prácticas consuetudinarias de la localidad.

REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE 1990.

La reforma constitucional de 1990, no se podría entender sin el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su más remoto antecedente el convenio 107 de la misma Organización, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, fue aprobado el 5 de junio de 1957 y entró en vigor en nuestro país el 2 de junio de 1959, en él, se consideró que en diversos países independientes existían poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales que no se hallaban integrados en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural, les impedía beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disponían los otros elementos de la población y establecía medidas especiales para la "protección" de las poblaciones en cuestión por lo que se debería tomar en cuenta su derecho consuetudinario.

El convenio fue ratificado por 27 estados, en el caso de América Latina por 14, entre ellos, México y fue el primer instrumento jurídico internacional concebido, específicamente, para salvaguardar de manera global los derechos de dichas poblaciones.

CONVENIO 169 DE LA OIT.

Este convenio contaba con 37 artículos distribuidos en 8 partes definidas como principios generales, tierras, contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industria rurales, seguridad social y sanidad, educación y medios de información, administración y disposiciones generales⁵¹.

La Organización Internacional del Trabajo, revisó las normas anteriores y emitió un nuevo convenio, el número 169 Sobre pueblos indígenas y tribales, en su 76ª Conferencia Internacional en Ginebra, Suiza. Este convenio fue ratificado por el Senado de la República en julio de 1990 y se encuentra vigente en el país a partir de septiembre de 1991, por un periodo de 10 años, pudiendo ser ratificado por otro periodo igual, en caso de que el Gobierno Mexicano, no haga uso de la facultad de denuncia que prevé el párrafo I del artículo 39 de este instrumento internacional.

Los nuevos conceptos dentro del Convenio 169 son, Respeto y Participación, respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica, y la identidad propia, el convenio 107 presumía su integración.

La utilización del término y concepto de pueblo, en el nuevo convenio responde a la idea de que no son poblaciones, sino pueblos con identidad y organización propia, aclarando, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que su utilización no deberá interpretarse en el sentido que tenga aplicación alguna, en lo concerniente a los derechos y usos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional, en particular con derechos territoriales⁵².

El vocablo pueblo así a secas, sin calificativo alguno, admite varias acepciones. Una de ellas lo cataloga como gente común humilde del pueblo.⁵³Otro concepto diferente de pueblo se liga a su entorno geográfico y se refiere a él como ciudad o villa, un centro de población

⁵¹ TOMEI, Manuel. "Pueblos indígenas, derechos y desarrollo. El convenio número 169" en VAN DE FLIERT, Lydia. "Guía para los pueblos indígenas". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1997. Pp. 49-81.

⁵² TOMEI, Manuel. "Pueblos Indígenas, Derechos y Desarrollo. El convenio número 169", en VAN DE FLIERT, Lydia. Op cit Pp. 69.

⁵³ Pequeño Larousse Ilustrado, México, en LÓPEZ Barcenas, Francisco. "Autonomía y Derechos Indígenas en México México. INI. 2000. Pp 17.

de pequeñas dimensiones. Existe el significado de pueblo que atiende a su aspecto demográfico, como conjunto de habitantes de un territorio determinado, aludiendo al sentido más propio de una población. Pueblo también se confunde con una nación, como el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia, el cual se funda en varios valores, entre ellos la raza, el origen, la historia común, la cultura, la lengua y las creencias religiosas, puede tener también un sentido político jurídico como titular de soberanía.

Como se puede observar existen diversos conceptos de pueblo, sin embargo fue hasta 1971 cuando la Subcomisión sobre Prevención, Discriminación y Protección de Minorías de la ONU, nombró un relator para estudiar "El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", el estudio se centro en las mismas como grupos diferenciados, en el se adoptó la siguiente definición sobre poblaciones indígenas:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir en futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sus sistemas legales.⁵⁴

El Convenio 169 refuerza las disposiciones que contenía el convenio 107, respecto a la necesidad de que las legislaciones nacionales y los tribunales tomen debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales, contiene 10 partes con 44 artículos, en términos generales, sigue el mismo criterio que el anterior, sólo modifica el encabezado de la primera parte al denominarlo ahora, Política General, igualmente modifica los conceptos de Sanidad, por Salud y Medios de Información por Medios de Comunicación, agregando una parte denominada, Disposiciones Finales.

⁵⁴ Documento E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4. Publicación de las Naciones Unidas, no de venta: S.86.XIV.3, pag.376 en LÓPEZ Barcenas, Francisco. Op cit. Pp. 28.

REFORMA AL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como consecuencia del reconocimiento del Convenio 169 de la OIT, se adicionó un párrafo al artículo 4 de la Constitución de la República que indica:

"La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos tomen parte, se tomara en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

Como se observa la redacción del artículo en comento no contiene en modo alguno el concepto de autonomía política y se desvía deliberadamente en el "desarrollo de sus culturas", por otro lado se inserta en la parte de la constitución que contiene las garantías individuales lo cual al margen de cualquier comentario parece obedecer deliberadamente, a una propuesta de carácter enunciativo y no normativo de esta manera parece actualizarse el estudio del investigador Díaz Palanco (1991) cuando dice: La autonomía se concibe como una permisión más o menos amplia para que los grupos étnicos se ocupen de sus propios asuntos o para que mantengan sus usos y costumbres. La mayor desventaja de esta manera de concebir la autonomía radica en su propia ambigüedad e indeterminación⁵⁵.

REFORMA LOCAL DE LA CONSTITUCIÓN. 1990.

Heladio Ramírez López, Gobernador del Estado de Oaxaca entre 1986 y 1992, envió en 1990 una iniciativa de reformas a la Constitución local, en la

⁵⁵ DIAZ Palanco, Héctor. "Autonomía regional. La autodeterminación de los Pueblos indios". México. Siglo XXI-UNAM. 1991. Pp. 150-151.

cual reconocía, por primera vez los "Usos y costumbres" en comunidades indígenas, dentro de la exposición de motivos, se señalaba:

"Nuestras leyes deben preservar, resguardar y fomentar su idioma, tradiciones, organización, valores y cultura porque forma parte determinante de la identidad y de nuestro acervo histórico como nación, para aliviar su condición de rezago y agravio, impulsar la reivindicación plena de las comunidades y para abrir causas perdurables, iniciar el respeto y la dignidad de la convivencia indígena, la ley establecerá normas, medidas y procedimientos que protegerán a las comunidades indígenas y les aseguran un acceso efectivo a la protección jurídica de nuestras instituciones, reconociendo el derecho que tienen los indígenas".

La propuesta de Reforma al artículo 16 estableció:

"El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran. La ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de la cultura, lenguas, usos y costumbres, y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas..."

En los conflictos de límites de bienes comunales o municipales, el estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva con la participación de las autoridades tradicionales de la región étnica.

Este es el reconocimiento concreto de la existencia de los usos y costumbres en el estado y punto de origen legal de el doble régimen electoral municipal en correspondencia con el artículo 25 de la misma constitución.

En cuanto al artículo 25 de la Constitución local, se propuso y así se aprobó un enunciado final, correspondiente al párrafo V, que dice:

"La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos"⁵⁶

⁵⁶ "Constitución Política del Estado, Libre y Soberano de Oaxaca". *Compilación de Leyes de la Administración Pública Estatal*. México. Gobierno del Estado de Oaxaca. 1994.

Es importante destacar la vinculación de los elementos de la comunidad indígena dentro del contexto del orden municipal, que tal y como se ha comentado durante el desarrollo de este trabajo, se encuentran inmersos de manera insoluble con la maduración y crecimiento del orden político nacional, pues el municipio fue y es una institución con capacidad de respuestas para los pueblos indígenas, con la reforma del artículo 4, pareciera que los derechos políticos no son tocados y con ello se daban instrucciones para la máxima política de "hágase, pero no se cumpla", pues en todo caso también se hubiese tenido que modificar el contenido del artículo 115 constitucional federal, para dar paso a los usos y costumbres y con ello a los derechos indígenas, sin embargo, consideramos que la reforma local, a los artículos 16 y 25 de la Constitución de Oaxaca cubren este vacío federal, ajustándose más a la realidad estatal, es decir, se comienza a establecer un tratamiento a los derechos políticos de los pueblos indígenas, con lo cual un estado de alta composición indígena inicio este largo camino del reconocimiento. Sin embargo y a pesar de la reforma constitucional local, no se realizó ninguna actividad concreta que diese vigencia a la Ley hasta llegar al primero de enero de 1994 y conocer el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

REFORMA LEGAL LOCAL DE 1995.

En el año de 1995 se hicieron modificaciones a la Constitución Política del Estado de Oaxaca mediante el Decreto N° 278 del 13 de mayo, se reformaron los artículos 25, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 68, 102, 125 y 126 de la Constitución local, en tanto el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) fue modificado tres veces, la primera el 13 de mayo mediante el decreto 279, la segunda mediante el decreto 281 a finales de mayo y la tercera en el mes de agosto del mismo año mediante los decretos 325 y 328.

Dentro de las reformas realizadas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca durante 1995, destacan por una parte, el que la Presidencia del Consejo General del Instituto Estatal Electoral se depositaba en un consejero electo por consenso de los grupos

parlamentarios, así también, se suprimió la auto-calificación de los diputados y se facultó a los Consejos Distritales del Instituto Estatal Electoral para ejecutar la entrega de constancias a candidatos electos. Se realizó una nueva división distrital electoral incrementando su número de 21 a 25 distritos uninominales y el número de diputados de representación proporcional de 10 a 17.

La reforma más importante fue la introducción de nuevos artículos en el libro cuarto del Código, decretado por la Legislatura del Estado el 30 de agosto de 1995, al cual se le cambió el nombre, el título original era una aberración jurídica se llamaba del "Registro Federal de Electores", para transformarse en "De la renovación de Ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres", así mismo se le incorporaron los artículos 109, 110, 111, 112 y 113 para quedar como sigue:

109.- Las normas del presente libro, rigen el procedimiento para la renovación de ayuntamientos en los municipios con comunidades que observan el régimen de usos y costumbres.

110.- Para los efectos de este libro, se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres, aquellas que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario.

111.- Se reconocen los usos y costumbres de las actividades a las que se refiere el artículo anterior en la elección de sus ayuntamientos.

112.- Las comunidades a que se refiere este libro, respetando sus usos y costumbres registrarán a esos candidatos directamente, sin intervención de partido político, o bien a través de alguno de estos.

113.- Para ser miembro de un ayuntamiento según el sistema de usos y costumbres, únicamente se requerirá ser reconocido y aceptado por la comunidad.

Es notable que los cambios electorales son más rápidos, que los cambios políticos, sin embargo la velocidad con la cual se realizaron estos dejó muchos espacios vacíos para la operación de la nueva norma, por ejemplo:

- 1.-¿Cómo determinar cuales son los municipios de usos y costumbres?
- 2.-¿Quién realizará este trabajo y como lo sancionará?
- 3.-¿Cómo se realizará la legitimación y legalización de las elecciones por usos y costumbres?

En el caso particular del artículo 112, es una expresión de la dificultad de la reforma al transitar en el Congreso del Estado, los partidos políticos principales actores de los procesos legislativos, no podían permitir, dejar de intervenir de algún modo en las elecciones municipales y mucho menos reducir desde el escritorio su presencia política.

Para el artículo 113, estaba claro que un destacado exceso de simplificación legislativa, podía darse el caso que fuese reconocido y aceptado por la comunidad un extranjero, situación que afortunadamente no ocurrió.

La larga tarea de la construcción de los puentes para la operación, inicio en el seno del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, cuando los partidos políticos debieron limitar su participación en las elecciones municipales de más de 400 municipios de la entidad, lo que equivalía a la violación del artículo 41 de la Carta magna, el cual faculta a los partidos a participar en todas las elecciones municipales del país. Esta situación una, de las más controvertidas se resolvió mediante un acuerdo político al cual se le denomino:

"Lineamientos generales aplicables a los municipios que se rigen por usos y costumbres", firmado por los consejeros del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEE) y los Representantes de los Partidos Políticos, el apartado determinante, el cual especificaba, "Que si en el plazo de registro de candidatos no se presenta planilla por partido, se entenderá que es de usos y costumbres y que la elección hecha en la fecha estipulada por la legislatura puede ser considerada un refrendo de la decisión de la asamblea comunitaria". De estos trabajos se dará mayor detalle en el siguiente capítulo.

LA REFORMA ELECTORAL ESTATAL DE 1997.

Con motivo de la reforma electoral federal de 1996, conocida como la reforma "definitiva", la Constitución local fue sometida a reformas y adiciones en 16 artículos, inscritos dentro del llamado proceso de ciudadanización de los órganos electorales cuyo origen y antecedente, es la designación de Consejeros Magistrados en 1990, posteriormente sustituidos por Consejeros Ciudadanos en 1994 y en 1996 por Consejeros Electorales, todo en la jurisdicción federal.

En el nivel local los artículos que sufrieron modificaciones fueron los siguientes: 25, 29, 31, 67 y 98 de la Constitución del estado, se amplió la función del Instituto Estatal Electoral, del Consejo General del IEE y del Tribunal Estatal Electoral y se detalló la forma de financiamiento de los partidos políticos.

La reforma del artículo 29 hacia referencia a los municipios que se rigen por el régimen de usos y costumbres que dice:

"La elección de los ayuntamientos se hará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado".

Este artículo causó gran controversia local, porque el respeto a los usos y costumbres no supone de manera automática el respeto a valores de la democracia occidental en especial, al sufragio universal, libre, directo y secreto, pues como se sabe, en muchos municipios el método de elección tradicional se basa en el consenso de las prácticas comunitarias que muchas veces no permiten el voto secreto y de manera general se inclinan por el voto público o la aclamación.

La modificación del artículo 98, ordena: "Que los concejales electos por el sistema de usos y costumbres pueden desempeñarse en el cargo, el

79

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

tiempo que sus tradiciones y prácticas determinen, pero no podrán exceder de tres años”.

Este último párrafo es un ordenamiento que salvaguarda la duración de los periodos constitucionales estatales y municipales, que tiene gran utilidad, en los municipios grandes donde los cargos son remunerados, pero en casi la totalidad de los municipios de usos y costumbres, los cargos públicos se desempeñan a título gratuito y por lo regular, nadie soporta más de 1 o 2 años como máximo.

El 1º de octubre de 1997, se publicó el decreto número 203 de la Legislatura del Estado, por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, por este medio el título del libro cuarto es modificado, denominándose ahora de derecho consuetudinario en atención a una observación de Acción Nacional :

“De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”.

Capítulo primero.

Disposiciones Generales.

Artículo 109.- En este código se entiende por *normas de derecho consuetudinario* las disposiciones de nuestra constitución particular relativas a la elección de ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres.

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

El *procedimiento electoral consuetudinario* es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los

ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio.

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

Artículo 110.- Para efectos de este Código, serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplen con las siguientes características:

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

Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o

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

Artículo 111.- Derogado.

Capítulo segundo.
Requisitos de elegibilidad.

Artículo 112.- Para ser miembro de un ayuntamiento de acuerdo a normas de derecho consuetudinario se requiere:

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

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

Artículo 113.- Son electores en los municipios de usos y costumbres todos los habitantes de los mismos, que estén en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales por la asamblea general comunitaria.

Capítulo tercero.

De los municipios normados por el derecho consuetudinario electoral y del procedimiento de elección.

Artículo 114.- El Consejo General del Instituto Estatal Electoral (IEE), en su primera sesión del año electoral precisara que municipios renovaran concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y en el periódico oficial publicará el catálogo general de los mismos.

Artículo 115.- Las autoridades competentes del municipio, encargadas de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, informara oportunamente y por escrito al Instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento.

Artículo 116.- La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus

integrantes. En el órgano electoral podrá quedar integrada la autoridad municipal.

Artículo 117.- En la jornada electoral se observaran las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección.

Se respetaran fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de ciudadanos y ciudadanas para el procedimiento de elección de autoridades locales.

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

Artículo 118.- Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.

Capítulo cuarto.

De la expedición de constancias de mayoría.

Artículo 119.- Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, a la brevedad posible harán llegar al Instituto el resultado de la elección.

Artículo 120.- El Consejo General del Instituto, deberá sesionar con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo.

Artículo 121.- El Director General del Instituto, dispondrá las medidas necesarias para remitir las copias de las constancias de validez, en forma pronta, a la Cámara de Diputados para los efectos de Ley.

Artículo 122.- La Legislatura del Estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres y ratificará, en su caso, la validez de las mismas y expedirá el Decreto correspondiente que enviará para su publicación en el Periódico Oficial.

Capítulo quinto.

Disposiciones complementarias.

Artículo 123.- Los concejales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de los cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección.

Artículo 124.- Los miembros del ayuntamiento desempeñarán sus cargos durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen, en ningún caso podrá exceder de tres años.

Artículo 125.- El Consejo General del Instituto conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes y en todo caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de este código; o el Catalogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General; o una consulta con la comunidad.

El nuevo libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), permite distinguir con claridad los municipios de usos y costumbres de los que no lo son al tomar como referencia los derechos de los pueblos indígenas, en términos del Convenio 169 de la OIT, otorgando al Consejo General del Instituto la responsabilidad de precisar los municipios bajo este régimen de elección, tarea en la que se desarrolló particular esfuerzo durante la elección de 1995, la principal obligación de los municipios con régimen de usos y costumbres, consiste en dar aviso a la brevedad de su elección, en este tipo de elección subsiste la calificación de las elecciones por el Congreso del Estado y no por el

Tribunal Estatal Electoral. Por otro lado es conveniente comentar que si bien el artículo 118 enuncia la falta de pertenencia política de los municipios, esta claro, que si bien pueden tener origen o no en un partido, cuando un gobierno se constituye debe ser imparcial en términos de la ley.

Es necesario comentar un problema adicional que se presenta en el artículo 124, muchas autoridades municipales duran en su encargo 2 años, cuando la autoridad es nombrada a principios del tercer año, la población espera que también, funcione en el primer año de la siguiente administración correspondiente a un nuevo periodo constitucional y cuando su caso, es presentado al Congreso, en una gran cantidad de ocasiones esto ha sido considerado como reelección y anulado su cargo en el decreto correspondiente.

Hasta 1940 los ayuntamientos se renovaban por mitad de sus integrantes cada año, esto cambio para renovarse todo el ayuntamiento cada dos años⁵⁷.

Esta es la legislación que autoriza el doble régimen de elección en los municipios del estado de Oaxaca, distinguiendo los municipios en los cuales, se eligen los ayuntamientos con competencia entre partidos políticos y sujetos al derecho electoral mexicano, de los que pueden ser elegidos por normas de derecho consuetudinario o "usos y costumbres", es esta legislación la continuación de las regulaciones coloniales que distinguían la República de indios de la República de españoles, pero la lección histórica indica que el fortalecimiento de la democracia no significa aplicar tabla rasa a todos los municipios, sino aceptar que pueden y deben existir otras formas de organización y participación política con o sin expresión partidaria, que del respeto a estas formas tradicionales se desprende una integración armónica y pacífica del país y de sus habitantes⁵⁸, existen ejemplos de esta realidad, como la nueva integración política de Hong Kong con China, bajo la premisa de dos formas distintas de gobierno y un solo país.

⁵⁷ BAILÓN Corres, Jaime. "Pueblos Indios, elites y territorio". México. COLMEX. 1999. Pp. 197.

⁵⁸ FLORES Cruz, Cipriano. "Los usos y costumbres como sistema electoral: El caso de los municipios indígenas de Oaxaca". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Internacional. Cancún, México. Marzo de 1998.

LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA. 1998.⁵⁹

El proceso político de la entidad acelera su paso a partir de mayo de 1995, el Ejército Popular Revolucionario (E.P.R.), ataca Santa Cruz Huatulco y Tlaxiaco, uno en la costa de Pochutla, el otro en el corazón de la mixteca baja, se contabilizan más de 15 muertos en los ataques, en los cuales no sólo militares, policías y guerrilleros caen abatidos, también se lamentan pérdidas de civiles, es urgente tomar medidas políticas, para resolver la crisis, de esta manera aparejada a la reforma electoral va tomando forma una iniciativa de ley que al concluirse se denomina:

"Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca", la cual se envía al Congreso el 21 de marzo de 1998, forma parte de un largo proceso de conciliación del Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas presentado en Guelatao de Juárez en marzo de 1994, el cual originalmente, realizaba la previsión de tres problemáticas, la administración de justicia, el desahogo de conflictos agrarios y el respeto a los usos y costumbres locales en el marco de las autonomías culturales⁶⁰.

La presentación de la ley enuncio en uno de sus primeros considerandos, que el 30 de agosto de 1995, se aprobó una reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, para dar pleno reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales de constitución de las autoridades municipales en los pueblos indígenas. También considera que la población indígena y sus formas de organización han sido predominantes en la historia de la región que hoy constituye Oaxaca, que ni la exposición colonial, ni la constitución del estado nacional lograron disolverlos, que la Ley Orgánica para la administración interior del Estado de Oaxaca, primer documento rector de la entidad reconoció expresamente, la existencia de pueblos que antecedieron a formación del estado. La Constitución de 1825 reconoció las repúblicas de Indios, derivadas de las reconocidas por la Corona española y que aunque en los primeros años de la República se intentó convertirlos en ayuntamientos, solamente se consiguió multiplicarlos.

⁵⁹ "Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. México. Gobierno del Estado de Oaxaca. 1998.

⁶⁰ Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas. Presentación de Diódoro Carrasco Almirano, Gobernador Constitucional de Oaxaca en Guelatao de Juárez el 21 de marzo de 1994.

Esta ley contiene 8 capítulos, 61 artículos sustantivos y 8 transitorios, es reglamentaria del artículo 16 de la Constitución local, equivalente de el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y da cumplimiento al artículo 133 del mismo ordenamiento, en lo relativo a la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La ley identifica conceptual y descriptivamente a los pueblos indígenas enunciándolos por su nombre, expone además, que la comunidad indígena es el ámbito en que se expresa de manera plena, directa e inmediata la condición indígena.

El concepto más destacado de la legislación es la autonomía, la cual en términos de esta normatividad, es la libre determinación de los pueblos y comunidades, el artículo 8 a la letra dice: "La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se ejercerá a nivel del municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, o comunidades y municipios". Una incógnita natural es porque ubicar el concepto de autonomía en el nivel municipal, la respuesta parece interpretarse de una de las consideraciones que realizó el investigador Díaz Polanco (1991) cuando comenta:

El régimen de autonomía responde a la necesidad de buscar formas de integración política del estado nacional que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades parciales⁶¹.

Llorens (1991) comentaba: Lo que hace valiosa la autonomía en la época contemporánea es el común reconocimiento en una sociedad de que la solidaridad óptima y la más firme integración sociopolítica de la nación pueden lograrse satisfaciendo las aspiraciones regionales o locales de ciertas colectividades. La autonomía es pues la búsqueda de la máxima congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política⁶².

⁶¹ DIAZ Polanco, Héctor. "Autonomía Regional. La autodeterminación de los Pueblos Indios". México. Siglo XXI-UNAM. 1991. Pp. 153.

⁶² LLORENS, Eduardo L. "La autonomía en la integración política", en DÍAZ Polanco. Op cit. Pp. 153.

En el capítulo V "De los sistemas normativos internos", en el artículo 29 se reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravenga la Constitución Política del Estado, las leyes estatales vigentes, ni vulneren derechos humanos y de terceros.

Para el ejercicio de la jurisdicción el artículo 38 señala: "Las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción en los siguientes casos":

- a.- Tratándose de controversia en las cuales ambas partes sean indígenas.
- b.- Que la materia de las controversias en las cuales ambas partes sean indígenas, verse sobre: Delitos que están sancionados con pena económica o corporal que no exceda de 2 años de prisión.

Del territorio, el artículo 51 establece: "Los pueblos y comunidades indígenas tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios indígenas en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad vigente".

El concepto de territorio indígena es uno de los apartados de mayor dificultad, pues tendrá siempre una connotación divina, lo cual complica las soluciones materiales disponibles, por otro lado esta claro que en esta actualidad es difícil o prácticamente imposible determinar donde se encuentran los límites territoriales zapotecas o mixtecos. A esta situación se agrega la dificultad de la división territorial del país en su conjunto. O'Gorman, observa un defecto de origen en la organización político territorial adoptada por el nuevo estado independiente, la cual proviene de entidades geográficas precortesianas y del resultado de la penetración europea, esta continuidad cartográfica no esta respaldada por una continuidad ideológica.⁶³

⁶³ O'Gorman, Edmundo. "Historia de las divisiones territoriales de México", en DÍAZ Palanco. "Autonomía Regional". Pp. 208.

La virtud de la Ley en comento es manifestar con claridad por primera vez, como verdad legal en el país, que existe una realidad distinta a la del estado de derecho, destaca en lo político un doble régimen para la elección de autoridades municipales, un reconocimiento tácito de los pueblos indígenas de la entidad denominándolos por su nombre, establece un concepto de autonomía y le reconoce un espacio dentro del municipio o una asociación de estos, otorga una jurisdicción para el funcionamiento de los sistemas normativos internos y finalmente reconoce la existencia de un espacio compatible con el municipal, aunque no puede determinarlo. Es importante señalar que todo esto es posible integrarlo al sistema jurídico por medio de la institución municipal, que demuestra en la actualidad al igual que en la colonia y las diversas etapas históricas del país, su gran flexibilidad para contener amplias y diversas aspiraciones, pero también la fortaleza y rigidez para dar forma a estas expectativas.

No es fortuito entonces que Oaxaca, cuente con 570 municipios, lo cual no es prueba de debilidad, sino de la fortaleza de los diferentes pueblos que la componen y por otro lado permite en términos de finanzas públicas una mejor distribución del presupuesto en todo el territorio de la entidad.

LA BASE DE LOS USOS Y COSTUMBRES. EL SISTEMA DE CARGOS.

Una de las grande incógnitas que despierta en este momento el desarrollo del presente documento, es dilucidar con claridad que son los usos y costumbres como parte del derecho consuetudinario, los estudios más nuevos provienen de los trabajos desarrollados por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca para formalizar el catalogo de municipios de usos y costumbres.

De estos estudios se desprende, que la base del régimen de usos y costumbres se sustenta en un sistema de cargos, que forman parte de la herencia cultural indígena, al mismo tiempo constituyen la estructura sobre la que descansa el orden interno de la comunidad, independientemente de la cantidad de cargos o de su complejidad, uno de los rasgos distintivos es que no separa lo civil de los religioso, ni lo público de lo privado, de esta manera el sistema de cargos es definido como una jerarquía de comisiones de distinción que en su conjunto abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad.

El investigador James Greenberg estableció en 1981, "Estas jerarquías poseen como característica cuatro o cinco niveles de cargos, con creciente responsabilidad y prestigio. Un hombre comienza ocupando un cargo de bajo nivel siendo joven y después de un período corto de descanso es instalado en un cargo del siguiente nivel. Con frecuencia tales servicios alternan entre los cargos civiles y religiosos. Como regla estos cargos son consumidores de tiempo, sin retribución alguna y pueden requerir que el proveedor del mismo sufrague cualquier gasto relacionado con su gestión, como por ejemplo, patrocinar la fiesta del santo con sus propios recursos. Por lo tanto, los cargos son en sí, lo que indica el sentido literal de la palabra, una carga".⁶⁴

El sistema de cargos ha institucionalizado históricamente, un orden local diferenciado y constituye el eje de la vida política interna de la comunidad, el sistema de cargos define también su particularidad por compartir elementos de un orden nacional, producto de su subordinación primero a la colonia y después al Estado nacional. Es decir, como entidad híbrida, la estructura cívico-religiosa sobre la que descansa el sistema de cargos rotativos y jerarquizados así como la normatividad que lo rige, generalmente verbal, conforman una frontera entre un orden y otro.

Con base en los trabajos desarrollados por el Instituto Estatal Electoral fue posible establecer varios niveles de cargos de mayor responsabilidad⁶⁵:

a.- Cargos de administración de justicia.

- a.1.- Cargos de representación. Alcalde único constitucional y suplentes.
- a.2.- Cargos auxiliares. Secretarios.

b.- Cargos del ayuntamiento.

- b.1.- Cargos de representación política. Presidente municipal y suplentes.
- b.2.- Cargos auxiliares. Secretario Municipal.
- b.3.- Cargos de procuración de justicia. Síndico municipal y suplente.

⁶⁴ GREENBERG, James. *Religión y Economía de los Chatinos*. México. INI. 1981. Pp. 79.

⁶⁵ Catálogo Municipal de Usos y Costumbres. Autorizado en sesión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en sesión del 18 de mayo de 1998.

- b.4.- Cargos auxiliares. Mayor de vara, Teniente, Comandante de policía.
- b.5.- Cargos administrativos. Regidores y suplentes.
- b.6.- Cargos auxiliares. Tesorero.
- b.7.- Cargos de apoyo o menores. Ministros, Topiles de ayuntamiento, policía municipal.
- b.8.- Cargos de apoyo o menores. Topiles de concha, de grito, Alcaide de cárcel, cabos.

c.- Cargos agrarios.

- c.1.- Cargos de representación. Presidente de Comisariado de Bienes comunales o Bienes ejidales.
- c.2.- Cargos auxiliares. Suplente de presidente, Secretario, Tesorero.
- c.3.- Cargos de vigilancia. Presidente del consejo de vigilancia.
- c.4.- Cargos de excepción. Encargados de las unidades de aprovechamiento Forestal.

d.- Cargos religiosos.

- d.1.- Cargos de representación. Fiscal o Presidente del comité o junta del Templo Católico o Regidor de Iglesia.
- d.2.- Cargos auxiliares. Sacristanes, Mayor de Iglesia, Mayor de vara, Topiles de Iglesia, Madrinas de Velas, Madrinas de flores, barrendero, Mayordomos, Tópiles, Monaguillos.
- d.3.- Cargos de patrocinio festivo. Mayordomos.
- d.4.- Cargos auxiliares. Esposas de mayordomo, cocineras.

e.- Cargos de gestión para el desarrollo.

- e.1.- Cargos de representación. Presidente del Comité de Salud, Comité de Educación, Comité de agua potable, Comité de Obras, D.I.F., Junta vecinal, Asociación de Padres de Familia.
- e.2.- Cargos auxiliares. Secretarios, Tesoreros, Vocales.
- e.3.- Cargos de intermediación. Tequitlato, embajador.
- e.4.- Cargos festivos. Junta de festejos, Junta Patriótica.
- e.5.- Cargos de apoyo. Músicos y danzantes.

f.- Posiciones de honor. Consejo de ancianos.

- f.1.- Posiciones exentos de cargo. Banda de música municipal.

La edad aproximada para iniciar a prestar servicios en cargos es de 14-16 años, la edad para concluir los servicios es de 60-62 años, la generalidad de los cargos es ocupada por los hombres, aunque existen municipios que permiten participación de mujeres en algunos cargos, sin embargo esto no significa que la mujer no cuente, por ejemplo, si el marido no puede atender las tierras por estar desempeñando un cargo, tendrá que hacerlo la esposa. La obligatoriedad del sistema se fundamenta en una dualidad de derecho y obligación, solamente quién ha cumplido adecuadamente con su cargo anterior puede continuar su trayectoria de servicio, pero al mismo tiempo deberá cumplir, sin excusa, ni pretexto, con el cargo de tal suerte que sea ejemplo para que los demás lo hagan y el sistema prevalezca.

EVOLUCIÓN DEL LIBRO CUARTO DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA.

1995	1997
<p>1.- Se establecen algunos criterios para definir los municipios de usos y costumbres: Aquellos que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace 3 años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario. (Art. 110)</p>	<p>1.- Se amplia y fortalece el reconocimiento a los usos y costumbres, clarificando y precisando las reglas que los rigen, establecidas en la Constitución Política de Oaxaca y en Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Así se ordena que el procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, con base a las normas consuetudinarias de la comunidad. Dicho procedimiento político abarca los actos correspondientes que acostumbran realizar los habitantes de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, desde los actos previos, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y la emisión de la declaración de validez. (Art. 109)</p>
<p>2.- Se establecen algunos criterios para definir los municipios de usos y costumbres: Aquellos que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace 3 años eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario. (Art. 110)</p>	<p>2.- Se amplían y precisan los criterios definitorios en los municipios de usos y costumbres: 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, de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea comunitaria del municipios u otras formas de consulta a la comunidad. Y aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus concejales. (Art. 110).</p>

<p>3.- Se da libertad a las comunidades para que registren sus candidatos a los ayuntamientos con la intervención de los partidos políticos o en forma directa, sin la intervención de estos.</p>	<p>3.- Se definen las normas de derecho consuetudinario en materia electoral y se establecen las etapas del proceso electoral tradicional. Así se impide legalmente a los ayuntamientos electos por el sistema normativo de usos y costumbres afiliarse a algún partido político.(Art.118).</p> <p>3.1- Se establecen los principios de elegibilidad para los concejales por usos y costumbres: Cumplir con los requisitos establecidos por los artículos 101 y 102 de la Constitución Local, así como estar en ejercicio de los derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad. (Art. 112.)</p> <p>3.2.- Se precisa el perfil de los electores, serán los habitantes del municipio que se trate que estén en el ejercicio de los derechos constitucionales atribuidos a los pueblos indígenas y las establecidas por la asamblea general.(Art.113).</p> <p>3.3.- Se precisan los requisitos de legalidad en la renovación de los ayuntamientos por usos y costumbres.</p> <p>a.-El Consejo General del IEE, en su primera sesión del año electoral, dictaminara cuales municipios participaran por usos y costumbres e indicara a través de publicación en el Periódico Oficial la lista definitiva. (Art.114).</p> <p>b.-Las autoridades competentes informaran fecha, hora y lugar de la celebración de la elección (Art.115).</p> <p>c.-Se integrara el órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, conforme a su tradición.(Art.116)</p>
	<p>3.5.- La obligación de remitir inmediatamente el resultado de la elección al Instituto Estatal Electoral. (Art. 119).</p>
	<p>3.6.- Se reconoce a la asamblea general comunitaria como el factor principal de elección, al igual que a otros órganos tradicionales de consulta (Art.110,116,117).</p>

	<p>4.- El Consejo General expedirá las constancias de mayoría en sesión especial, remitiendo los expedientes al Congreso para la calificación de las elecciones y decreto legal para su publicación y efectos legales.(Art.122).</p>
	<p>5. Las autoridades electas por este principio duraran en su encargo el tiempo que ordenen sus costumbres, sin exceder el periodo constitucional de 3 años. (Art.124).</p>
	<p>6.- El órgano encargado de ventilar las controversias de este régimen de elección será el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, para ello buscara: La conciliación de las partes o se ajustara al resultado de una consulta realizada a la comunidad. (Art.110 y 125).</p>

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO DOS.

1.- El descubrimiento de América fue reconocido por la Santa Sede, bajo los criterios del derecho común: El de invención o descubrimiento, el de misión evangelizadora y el de ocupación. Con este motivo el Papa Alejandro VI otorgó las bulas pontificias de donación del Nuevo Mundo, con lo cual se impidió el envío de la armada de Portugal, bajo el compromiso de la evangelización.

2.- La Corona Española y su sistema jurídico de la cual era columna vertebral el derecho indiano, favorecieron ampliamente la conservación de la dualidad en la estructura municipal de la Nueva España, pues al considerarse la costumbre, criolla o indígena, aun por encima de la ley, era posible justificar la dualidad de la república de criollos, respecto de la indios y al mismo tiempo otorgar un trato desigual a los desiguales.

3.- Este patrón de derecho se fundamentaba en un método casuístico y en el reconocimiento del derecho aborígen daban oportunidad a la conservación de las particularidades de cada pueblo en cuanto a sus tradiciones y costumbres siempre y cuando no atentaran contra el derecho natural. Autorizado por Cédula real del 6 de agosto de 1555. Con base en este derecho la Corona creó una burocracia especial para la protección de los indígenas.

4.- El derecho indiano, como conjunto de reglas aplicables a las Indias, tuvo siempre en consideración las circunstancias personales de los súbditos.

5.- La introducción del principio de igualdad, en la etapa independiente, no impidió la conservación de las Repúblicas de Indios, las cuales reconoce la Constitución Local de 1825 y la Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado de 1857.

6.- La expansión del número de municipios oaxaqueños en el ámbito legal colaboró la longevidad de 68 años de la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración interior del estado de 1857, que consideraba a todo poblado de 500 habitantes como municipio, esta ley fue derogada hasta 1925.

7.- El término municipio apareció en la legislación de 1857, con un significado equivalente al de ayuntamiento.

8.- La reforma política de 1977 al incorporar el principio de representación proporcional y su correspondiente ampliación con la reforma municipal federal de 1983, crearon una politización artificial no siempre comprendida en los municipios indígenas.

9.- La aceptación y ratificación del convenio 169 de la OIT, otorga en México, reconocimiento y supremacía constitucional a los derechos indígenas reformando el artículo 4 de la Carta Magna, sin embargo mucho se ha hablado de la Ley Reglamentaria de este artículo a nivel federal, sin embargo se considera que es más práctico reglamentar la situación indígena de acuerdo a sus condiciones dentro de los estados que sí cuentan con pueblos dentro de sus territorios, pues no todas las condiciones son idénticas, ni tampoco las aspiraciones o demandas de todos los pueblos indígenas.

10.- La reforma constitucional local de 1990, la reforma electoral local de 1995, la aprobación de Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) en 1997 y la Ley de derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca de 1998, no hacen otra cosa, sino reconocer que existen dos realidades:

La del estado nacional y su derecho positivo que utiliza como parte fundamental de su instrumentación el derecho civil diseñado para el manejo de la propiedad privada, y

La realidad indígena, con sus usos y costumbres, con su derecho consuetudinario, con sus valores sociales y derechos comunitarios, esta dualidad es la misma que se estableció desde la colonia.

Se infiere entonces, que la distinción de la república de indios, con relación a la república de criollos, no obedeció exclusivamente a una diferencia racial y que ambas repúblicas tenían no sólo una constitución diferente, sino inclusive reglas diferentes tal y como ocurrió con la propiedad: Bienes y arbitrios para los españoles, bienes de comunidad para los indios

- El doble régimen electoral se establece de manera contundente en 1997 en el libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), (en 1995 solamente se autorizaba registrar candidatos con o sin partido político en municipios con comunidades indígenas), se reconoce además de la elección de concejales por partidos políticos, aquella con base en el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes, asamblea y/o mesa de debates, por los ciudadanos de una comunidad, para promover públicamente a los concejales y para elegirlos por medio del voto público, basados en las normas de derecho consuetudinario del municipio. Este voto público constituye la diferencia sustancial entre un régimen y otro y la revolución silenciosa que cambia un sistema democrático basado en el principio de un voto, un hombre, pues el voto público, además de no ser secreto, puede ser familiar y no individual, y por lo tanto muchas veces puede ser indirecto.

Cuando la ley prohíbe expresamente en el artículo 118 del Código Electoral que los ayuntamientos de usos y costumbres tengan filiación política, resuelve desde el punto de vista legal la intervención de los partidos políticos en la vida comunitaria y con esto se da paso definitivo al reconocimiento de la Autonomía Política de las comunidades indígenas.

11.- Alguna vez el agente municipal de San Marcos Tlapazola, Tlacólula. Expresó sobre los usos y costumbres, que eran un derecho y una obligación, derecho porque sólo aquel que hubiese cumplido con el sistema de cargos, tenía posibilidad efectiva de acceder a una posición y reconocimiento dentro de la comunidad, pero al mismo tiempo una obligación que al no ser remunerada, necesitaba ser cubierta de manera obligatoria, para con el ejemplo, propiciar que los demás miembros de la comunidad cumplieran con los cargos que se convertirían en los servicios necesarios para la subsistencia de la comunidad.

De ahí la vigencia y actualidad del artículo 112 del CIPPEO, ser miembro activo de la comunidad, que no es otra cosa que participar de la vida social de la comunidad, cumplir con su tequio y desempeñar los cargos que la asamblea le otorgue. Esta situación constituye un escudo frente a posibles intromisiones externas, pues difícilmente un extraño podría ser reconocido por la comunidad y con mayor razón cubrir algún cargo de los que la asamblea distribuye entre sus miembros.

12.- El reconocimiento de la dualidad del régimen de elección de usos y costumbres no es una concesión, es un acto histórico de justicia, que requiere mayores esfuerzos en otras materias de índole económica y social, Oaxaca, fue la primera entidad que reconoció la máxima del Código Napoleónico, que afirmaba, nada esta por encima de la ley, ni la costumbre, es Oaxaca la primera entidad que reconoce la existencia del Derecho consuetudinario y con ello desaparece la máxima napoleónica, fuente y fundamento del derecho civil, posteriormente se confirma su abolición con la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado, la cual reconoce, la autonomía, una jurisdicción y un territorio para el derecho consuetudinario, el municipio, que con ello es el lenguaje común que hablan y entienden todos los protagonistas y constituye en los nuevos tiempos el acto de congruencia que permitirá materializar los derechos indígenas, de que serviría una gran ley, con grandes conceptos históricos, políticos, sociológicos y antropológicos, sin un espacio donde concretarlos, que sea reconocido y respetado no sólo por los que se encuentran dentro, sino fundamentalmente por los que no pertenecen a ese orden.

CAPITULO TRES.

LA EXPERIENCIA MUNICIPAL.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE
1995-1998.

UN DOBLE REGIMEN ELECTORAL
EN LOS
MUNICIPIOS
DEL
ESTADO DE OAXACA.

EL VALOR DE LO MUNICIPAL.

El Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998⁶⁶ presentado por el Gobierno del Estado en marzo de 1993, establecía en el Balance Estatal: Los 570 municipios de Oaxaca son la célula de organización político administrativa. El ayuntamiento es su órgano de administración cuyos representantes son nombrados por elección directa de la ciudadanía y en algunos, por usos y costumbres locales.

Al mismo tiempo en el punto 1.3.1 del Plan de desarrollo relativo a la modernización de la gestión gubernamental se agregaba: En el ámbito municipal, los ayuntamientos tienen problemas para consolidarse como unidades de administración local. Es necesario desarrollar procesos de modernización institucional y fortalecerlos para que cuenten con la infraestructura material, humana y financiera necesarias y agregaba, los 570 municipios en que se divide el estado, son una base sólida en el sistema de gobierno; son la expresión más directa de organización democrática, lugar donde se conjugan lo tradicional con lo moderno, donde las autoridades y habitantes participan de manera conjunta.

Concluyendo en el Acuerdo Estatal para la Modernización Política y de las Funciones de Gobierno, en el apartado 15, correspondiente a ayuntamientos decía: Aspecto importante dentro del funcionamiento de la mayoría de los ayuntamientos es su organización interna, en la que combinan nuevos esquemas administrativos con lo tradicional. Si bien los Presidentes Municipales y organismos auxiliares tienen gran movilidad para renovarse cada año en algunos casos, es también importante destacar que el sistema de cargos es una estructura usual en los que la autoridad legítima se hace legal.

En ningún estado del país, la constitución funcionamiento y desarrollo de la institución municipal tiene tanto peso específico en la gobernabilidad del estado, como en Oaxaca, de acuerdo con el planteamiento de Manuel Alcántara Sáez, 1995 :

⁶⁶ "Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998". México. COPLADE. Gobierno del Estado de Oaxaca. Marzo de 1993.

"El concepto de gobernabilidad, se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver y agrega, para la conservación de la gobernabilidad no basta con la pura operación de las reglas del juego democrático... exige como resultado de la operación de las reglas, un orden, en el cual el orden, no es sino una situación de equilibrio social, generalizado y relativamente estable."⁶⁷

*Gobernabilidad en Oaxaca equivale a municipio, la interacción según el concepto de Alcántara Sáez (1995), es el reconocimiento del gobierno del estado a los representantes de los pueblos, los presidentes municipales, cuando esto ocurre el reconocimiento es recíproco. La tensión existe, reconoces que existen los usos y costumbres como parte fundamental del estado y que el derecho positivo no es suficiente, si existo, entonces tú también existes. Luego entonces, la gobernabilidad del estado existe, siempre y cuando los municipios sean estables. El estado como ser vivo existe con relación a las personalidades individuales que lo integran, y su destino radica en alcanzar el máximo de evolución para desarrollar el máximo de esas personalidades, pues esta es la misión necesaria de su actividad y su principio.*⁶⁸

En los últimos dos siglos el Gobierno sabía y conocía de la existencia de los usos y costumbres en la elección de autoridades municipales y en muchos otros campos de la cultura local, la festividad de la Guelaguetza es muestra de ello, también lo es cada vez que el Gobernador recibe el bastón de mando, cuando visita un municipio en una gira de trabajo o bien cada ocasión en que interviene conciliando un problema agrario o religioso, sin embargo y a pesar de saber y conocer todo esto nadie, ni el gobierno, ni los partidos políticos, se daban por enterados oficialmente que existía una realidad distinta, la realidad indígena.

⁶⁷ ALCANTARA Sáez, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio". México. F.C.E. 1995, pp 156.

⁶⁸ LORENZ, Von Stein. Movimientos sociales y monarquía. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, en GUERRERO, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México. UAEM-Editorial Porrúa. 1999. Pp. 67.

Alguna ocasión un Secretario de Estado del ramo del Turismo de la administración de Salinas de Gortari y encargado de las finanzas públicas en la primera mitad del sexenio de Miguel de la Madrid, pensaba en voz alta, porque razón la mayoría de los oaxaqueños eran pobres, contando con tantos recursos naturales, alguien protegido por el anonimato le contesto, que probablemente se debía a que la mayoría no deseaba ser rico, sino ser feliz. Los valores comunitarios son reflejó de la cara de la búsqueda de la felicidad y poco se acercan a la cara de la acumulación, pues antes que el interés particular, siempre aparecen los intereses de la comunidad, los cuales de alguna manera, no son compatibles con los derechos individuales humanos y económicos, hoy tan de moda.

Pero regresando al tema, se conocía que los pueblos nombraban a sus autoridades municipales, nombrar no es lo mismo que elegir, muchas de las autoridades municipales son designadas y no elegidas en función de sus usos locales, mediante prácticas comunitarias a sus autoridades municipales, nunca a sus candidatos, esa era una de las primeras diferencias, la segunda era que no acudían al PRI para comunicar sus decisiones, sino a la Dirección de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno y la ley electoral requería de un registro por partido para proceder y había que dárselo, y con esto dar cumplimiento a las formalidades legales, así estaba escrito. Posteriormente el órgano electoral atingentemente integraba el expediente correspondiente y de ahí era enviado al Congreso para su aprobación, decreto y publicación. Con este requisito cubierto el municipio y el ayuntamiento podían tener acceso a los recursos públicos provenientes de los programas sexenales y con esto tratar de dar respuesta a las necesidades sociales siempre emergentes en todos los pueblos oaxaqueños.

Este hecho descrito de manera mecánica, no refleja la complejidad de las decisiones que implicaba e implica este sencillo procedimiento de reconocer, un error en el reconocimiento a la autoridad municipal equivocada, se vería reflejada en un largo conflicto municipal cuyas repercusiones podían ser imprevisibles.

La importancia de las elecciones municipales por su volumen y volatilidad, es estratégica, es la elección más competida y real, de ella depende la estabilidad del estado, si los municipios transitan establemente, el estado correrá la misma suerte, sino habrá amplias posibilidades de contar Gobernador del Estado Interino.

Un estado gobernable es aquel donde la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad.⁴⁹

Como lo comentamos de inicio, Oaxaca tiene un doble régimen electoral, uno con competencia por partidos políticos en aproximadamente 152 municipios, en el cual se cumplen todas las reglas y formalidades del derecho electoral y un segundo, donde participan 418 municipios por usos y costumbres, en el capítulo anterior describimos de manera general el sistema de cargos base del mismo, en este apartado intentaremos clarificar lo que significan en el aspecto electoral, partiremos de una amplia explicación realizada por Leonardo Valdés, en "Sistemas electorales y de Partidos" publicada en los cuadernos de divulgación de la cultura democrática del Instituto Federal Electoral.

Con la generalización del sufragio en el mundo se puso de moda la elección de sus gobernantes. Así la democracia adquirió su actual adjetivo funcional, la democracia representativa, considerándose entonces que se creó el mejor de los sistemas de gobierno inventados por el hombre.

Los actores del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados, los votantes, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso, lo son también los procedimientos para la conformación de la lista de votantes, las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios, la resolución de las controversias que se puedan presentar, antes, durante y después del acto electoral.

Las múltiples voluntades que en un determinado momento, se expresan mediante la simple marca de una boleta forman parte de un complejo proceso que debe ser regulado jurídicamente y que tiene como fin, establecer con claridad él o los triunfadores de la contienda para conformar los poderes políticos de un territorio.

Leonardo Valdés, define, los sistemas electorales como el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.

Los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación y que responden a los siguientes cuestionamientos que proveen las funciones básicas de los sistemas electorales:

⁴⁹ HUNTINGTON, Samuel. "El orden público en las sociedades en Cambio", en GUERRERO, Omar. "Del Estado Gerencial al Estado Cívico". México. Porrúa-UAEM. 1999. Pp. 180.

¿Quiénes pueden votar?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de difusión y propaganda?, ¿cuántos representantes se eligen por cada demarcación electoral?, ¿cómo se determina y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes y como deben encargarse de organizar los comicios?, ¿cómo debe emitirse y contarse los sufragios?, ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?, ¿quién gana la elección? Y por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

Por otra parte existen las funciones que regula la Constitución tales como, el reconocimiento legal de los partidos políticos, el registro de ciudadanos, el papel de los medios de comunicación en las contiendas y la participación de posibles donantes en el financiamiento de las campañas.

En la actualidad se identifican tres modalidades básicas de sistema electoral:

- a.- Mayoría relativa o absoluta.
- b.- Representación proporcional.
- c.- Mixtos.

Y en Oaxaca a partir de 1995.

- d.- El de usos y costumbres.

El sistema de mayoría normalmente se aplica para elegir a un solo representante popular, en cada una de las partes en que se divide el territorio. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos gana, incluso sino gana la mayoría absoluta.

El término de Representación Proporcional, es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en regiones en las que se divide un territorio para la elección de representantes populares en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque, denominadas demarcaciones o circunscripciones.

El mixto se trata de sistemas que mezclan elementos de mecanismos de mayoría simple en demarcaciones uninominales, completada por cargos adicionales distribuidos por *representación proporcional*, tiene además una particularidad fundamental, la sección del órgano que se elige por representación proporcional esta pensada, como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa.

Pueden existir muchas variantes de este tipo de sistemas, dentro de sus elementos básicos, la determinación de porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

EL REGIMEN ELECTORAL DE USOS Y COSTUMBRES.

Con estos elementos y gracias a las experiencias ocurridas en los dos procesos electorales, en los que formalmente se realizó la renovación de los concejales a los ayuntamientos por el régimen de los usos y costumbres durante 1995 y 1998, se puede configurar en forma general el régimen electoral de esta realidad local, considerando para este objetivo sus particularidades, de esta manera y para comprender el régimen de los usos y costumbres como *régimen de elección*, es necesario considerar los principios generales que definen las normas de organización política en los municipios que cumplen con esta tradicional forma de representación política.

Este régimen se basa en principios colectivos de reciprocidad y servicio público para acceso a los cargos de representación y por mecanismos colectivos de legitimación. Estos mecanismos y principios ponen en movimiento las reglas que operan en el nombramiento de los órganos de gobierno, aunque el *procedimiento varía de municipio a municipio*, sin duda conlleva rasgos comunes, lo cual constituye el sustento para considerarlo como un régimen electoral.

Este régimen sufre grandes variaciones en cuanto a la fecha, hora y lugar del proceso, pues dada la naturaleza y valores propios de cada uno de los municipios, las fechas en que estos se realizan depende de varias circunstancias tales como: Las tradiciones vinculadas al calendario ritual o agrícola, la presencia de situaciones migratorias, condiciones productivas, la fecha de la fiesta religiosa más importante de la población, la festividad de fin de año o cuando por alguna razón concurren la mayoría de los habitantes incluidos los que radican en el exterior, la variación en fechas de elección demuestra la originalidad de este sistema, y comprueba la vigencia de lo que en derecho se conoce como costumbre derogatoria, práctica rechazada por el derecho occidental, la prohibición o rechazo hacia la costumbre derogatoria fue traducida e impuesta como principio esencial del derecho positivo ubicado en el Código civil establece:

"Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre y práctica en contrario,"

Con ello los sistemas normativos consuetudinarios fueron durante largo tiempo condenados a la ilegalidad, es conveniente considerar además, que esta máxima proviene del derecho civil, el cual norma personas y sus propiedades en la esfera del orden privado, con esto el orden colectivo proveniente del derecho social de las comunidades, no sólo fue abolido sino, inclusive fue expulsado del mundo de la legalidad.⁷⁰

En algunos municipios, previamente a la fecha de la elección, se efectúan reuniones de preparación entre los integrantes del ayuntamiento o del consejo de ancianos o con las personas caracterizadas, con la finalidad de formular la relación de propuestas a ocupar los cargos o para hacer una revisión del censo particular propio de la comunidad, que registra los cargos que se han cumplido por los miembros del municipio.

Es unánime la práctica en los municipios de usos y costumbres, celebrar las asambleas para la elección de concejales en el centro de la población, en el interior del Palacio Municipal o frente a este, en su caso el auditorio o salón de usos múltiples construido con el tequio de los habitantes.

⁷⁰ LÓPEZ Barcenas, Francisco. "La diversidad mutilada. Los pueblos indígenas en la legislación de Oaxaca". México. Cuadernos de Antropología Jurídica No.4, INI, 2000. Pp. 65-80.

La hora de realización de la elección varía, pero impera la tendencia a efectuarla por la mañana, el día domingo.

Los actores del proceso son: La autoridad u órgano electoral que surge del propio seno de la asamblea comunitaria o bien una representación del *cabildo* o de la *comunidad*, así también tenemos al *consejo de ancianos*, caracterizados, principales, *tatamandones*, los cuales constituyen el órgano de consulta y que actúan como tales antes y durante la elección, sus integrantes provienen de personas que han tenido un desempeño completo en los servicios comunitarios, ocupando todos los cargos del escalafón. Una de las características que los distingue es el hecho de que gozan del prestigio comunitario por haber cumplido los cargos de mayor responsabilidad.

Su experiencia, sabiduría e historia personal les otorga un carácter de autoridad moral y el honor de intervenir para proponer y orientar en la toma de decisiones, así como asesorar a quienes desempeñan o desempeñarán la responsabilidad máxima dentro de la comunidad.

No obstante, el papel principal en el proceso de elección, lo es el ayuntamiento en funciones, en torno a su autoridad se organiza, desenvuelve y concluye el proceso electoral consuetudinario, el cual sin la firma y sello, aval de la autoridad, no tendría validez, el ayuntamiento representa entonces, un elemento primordial de la legitimación electoral en los municipios regidos por prácticas comunitarias.

De esta manera también la asamblea, se convierte en autoridad máxima, nadie discute su poder de decisión final y su vigencia y jurisdicción dentro del pueblo, se trata de un espacio en el que de manera constante se restablece el orden social, constituyendo el eje de la relación directa entre gobernantes y gobernados, en ella se expresa el reconocimiento de la mayoría, no sólo en los asuntos electorales, sino en todos aquellos de *importancia e interés local*, mediante ella se instituye el cuerpo electoral, el campo en el que se establece el procedimiento de elección, dando un ejemplo de expresión pública de intereses personales o colectivos.

En términos de representación, este espacio, la asamblea, define la relación contractual entre quienes eligen y sus representantes, en donde

estos últimos tienen que realizar expresamente aquello que les es ordenado por sus mandantes, la pena por incumplimiento o exceso es la revocación del mandato y la estigmatización social de la persona y de la familia y probablemente algunas generaciones futuras, en el régimen de usos y costumbres el elector no delega su voluntad en el representante para que lo interprete, sino que es seleccionado para expresar la voluntad misma de la colectividad. En las asambleas comunitarias se encuentran esferas de poder y prestigio, enfrentándose posiciones por la conservación de los valores o el cambio de ellos, lo destacado en que aunque puedan ser discordantes fluyen a un fin similar, el bien comunitario.

Los participantes en la asamblea, los electores, según la ley deben tener vigentes sus derechos políticos, sin embargo el derecho consuetudinario impone normas que una gran cantidad de veces no tiene nada que ver con la legislación, en algunos municipios es aceptable, por costumbre, que voten los que hayan cumplido 15 o 16 años, sin necesidad de portar credencial de elector, en otros participan o votan hombres y mujeres, en otros esta prohibida la participación de las mujeres, en muchos casos solamente participan los habitantes de la cabecera municipal y no los de agencias o núcleos rurales. Sin embargo el requisito principal es ser aceptado y reconocido por la comunidad.

El régimen de usos y costumbres, si bien legalmente impone como requisitos de elegibilidad los previstos en los artículos 101 y 102 de la constitución local, la realidad es que estos requisitos están ajustados normativamente a los valores sociales propios de la comunidad, en los cuales se reconocen el desempeño individual dentro de la comunidad y el cumplimiento de sus obligaciones, luego entonces lo que da peso a la designación, son los valores sociales imperantes y aceptados en el municipio.

El concepto de elegibilidad esta sustentado en un sistema en el predominan los conceptos de honradez, cumplimiento de los cargos y servicios, responsabilidad, disciplina, buena conducta, capacidad, experiencia y buena reputación. Por último en este régimen no se eligen candidatos, se eligen autoridades.

Procedimiento de votación, toda asamblea comunitaria se define a partir de un patrón-reunión y un patrón-debate, este modelo es aplicado también para la renovación de los integrantes del gobierno municipal, el patrón-reunión se refiere a la forma de organización, la conformación de

una mesa de debates, la puesta en escena de un orden de discusión, el nombramiento de instancias que cumplen funciones específicas, mientras el patrón-debate es la manera acostumbrada de discutir y resolver el objeto de la reunión.⁷¹

El voto, es el mecanismo mediante el cual se legitima el servicio público en los municipios por usos y costumbres, constituye un mecanismo complementario en el proceso de construcción del consenso y acceso al poder municipal. En primer lugar se realiza una convocatoria abierta para que asistan y participen los miembros de la comunidad socialmente aceptados por ella, posteriormente se instala la asamblea con las formalidades del caso, inicia el desarrollo de la jornada de elección, se realiza el debate y concluido este se procede a registrar los acuerdos, los cuales se someten a votación, la mesa que preside efectúa el escrutinio y computo de la votación, levantando las actas correspondientes, avatándolas el ayuntamiento para su envío a la autoridad estatal, este proceso siempre ha tenido resultados positivos gracias a la aceptación de las propias comunidades.

La operación en 1995 del apartado legal del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) denominado "Elecciones por usos y costumbres en los municipios", presento como primer reto definir a que municipios se aplicaría esta regulación, con objeto de facilitar esta tarea el Instituto Estatal Electoral (IEE), estableció un breviario sobre las principales características y factores que intervienen en el conjunto de costumbres sociales para elegir autoridades locales, caracterizándose por región socio-económica.

VALLES CENTRALES. Procedimiento de elección de usos y costumbres en,

1.- Las autoridades municipales convocan a los ciudadanos a asambleas generales a través de citatorios, comunicados en aparatos de sonido, avisos directos y por medio de policías municipales.

2.- Las asambleas generales se llevan a cabo en corredores de los palacios municipales o lugares identificados por la comunidad. Las autoridades municipales sugieren a los ciudadanos que intervengan en el desarrollo de la asamblea y a petición, personas caracterizadas en la comunidad

⁷¹ FLORES Cruz, Cipriano. "Los usos y costumbres como sistema electoral: El caso de los municipios indígenas de Oaxaca". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de derecho electoral. Cancún, México. Marzo de 1998.

mencionan prospectos a integrar mesas de debate, las cuales se integran regularmente por presidente, secretario y dos escrutadores, recayendo la responsabilidad en ellos de presidir y conducir la asamblea.

3.- Los integrantes de la mesa de debates solicitan a los ciudadanos expresen la forma en que se lleve a cabo la elección de concejales municipales para ello en los valles centrales predominan dos formas:

a.- Directa, a través de pizarrones anotando los nombres de los candidatos propuestos por los ciudadanos.

b.- Por ternas, anotando los nombres de tres prospectos propuestos por los mismos ciudadanos, se les pregunta, entonces, a cada uno de ellos por quién emitirán su voto y se apunta en un pizarrón o el voto directo de cada ciudadano, llamado comúnmente por aclamación, manifestándose levantando su mano.

4.- Una vez nombrados el total de concejales, propietarios o suplentes, se levantan las actas de las asambleas, las cuales son firmadas por los ciudadanos integrantes de las mesas de los debates y con el visto bueno de las autoridades municipales en funciones.

COSTA. Procedimiento electoral de usos y costumbres en la,

1.- Para nombrar autoridades municipales intervienen grupos de ciudadanos denominados tatamandones, personas por lo regular de edad avanzada y quienes han cubierto cargos dentro del ayuntamiento, razón por la que se les confiere respeto, autoridad y determinante injerencia para la definición de las autoridades locales.

2.- Previo a la designación de autoridades y conociendo la fecha de la asamblea, se reúnen los tatamandones y formulan una planilla por consenso.

3.- Cuando llega la fecha de asamblea general, se instala la mesa de los debates e intervienen los tatamandones y proponen por nombre, a los prospectos. En la mayoría de los casos se respeta la decisión de los tatamandones y al buen juicio de la comunidad y de ellos mismos, ocasionalmente se realizan cambios. Todos los documentos de la asamblea son firmados por el grupo reconocido de tatamandones.

CAÑADA. Procedimiento electoral de usos y costumbres en la,

1.- En la mayoría de los municipios de la región los ciudadanos eligen autoridades por votación directa o por ternas, como se describió en el caso de valles centrales.

2.- En casi la mitad de los municipios de la Región existen grupos de ciudadanos agrupados en consejos de ancianos, reconocidos y respetados debido a que han cumplido los cargos que se acostumbra en los ayuntamientos y radican permanentemente en la comunidad. Los consejos de ancianos proponen a la asamblea los nombres de los candidatos a concejales y posteriormente es la asamblea la que determina la aceptación en su caso o realiza cambios. Los documentos de acuerdo son firmados por todos los participantes en la asamblea.

MIXTECA. Procedimiento electoral de usos y costumbres en la.

1.- Las elecciones de concejales en esta región se realizan por votación directa o por ternas. En algunas comunidades se instalan urnas construidas por la propia comunidad.

2.- Algunos municipios conservan la costumbre de escuchar al consejo determinante de ex presidentes municipales, a los cuales se les toma parecer al momento de la elección.

ISTMO DE TEHUANTEPEC. Procedimiento electoral de usos y costumbres en,

1.- En los municipios de esta región prevalecen las siguientes normas que ha establecido su costumbre:

2.- En las comunidades del Istmo se eligen autoridades por votación directa o por ternas y en algunos municipios se instalan urnas en las fechas que la asamblea determina. El carácter del voto es secreto.

3.- En la mayoría de los municipios, al momento de la selección y elección de las autoridades municipales, intervienen personas denominadas distinguidas, quienes son respetados y escuchados en la toma de decisiones de carácter general.

4.- La actividad que desarrollan los distinguidos antes de nombrar concejales municipales son las siguientes:

a.- Dar a conocer las responsabilidades que se obtienen como autoridad del pueblo.

b.- Sugieren se atiendan necesidades sentidas, por lo regular inmediatas, de la comunidad.

SIERRA. Procedimiento electoral de usos y costumbres en la,

Las formas más usuales de elección son:

1.- Por votación directa o por ternas. En algunos municipios instalan urnas, depositando su voto secreto.

2.- En la selección y designación de las autoridades, algunos municipios escuchan, respetan y dan fe de la opinión de los caracterizados, a quienes se respeta en virtud de que han servido a la comunidad en la mayoría de los cargos.

3.- Los caracterizados son llamados a dar referencia y se les solicita su participación en la elección de concejales, en estos términos proponen nombres de candidatos y enseguida se pone a consideración de la asamblea general. La propuesta que hacen los caracterizados no es definitiva, la asamblea general determina si se aceptan o se realizan ajustes.

MIXE. Procedimiento electoral de usos y costumbres en la región,

1.- En esta zona del estado, la mayoría de sus municipios se eligen por votación directa o por ternas, en algunos de ellos se instalan urnas, donde el voto es secreto.

2.- Al momento de la selección o designación intervienen grupos de ciudadanos conocidos como consejos de ancianos, quienes ejercen opinión determinante en cuestiones públicas de la comunidad.

LA EXPERIENCIA MUNICIPAL DE 1995.

El 29 de marzo de 1995 en el V Foro sobre la realidad indígena, campesina y negra organizado por diversas organizaciones, sociales, civiles y el Partido de la Revolución Democrática, se presentaban las siguientes demandas al Gobierno Estatal y a la opinión pública:

1.- Irrestricto reconocimiento y respeto a los usos y costumbres que se traduzcan en normas concretas en el Código Electoral (CIPPEO).

2.- Que registrar a las autoridades municipales a través de un partido político, es incorporarle un elemento que destruye nuestras prácticas democráticas.

3.- Proponían que las autoridades electas mediante usos y costumbres se registraran directamente, ante el Instituto Estatal Electoral, sin intervención de partidos políticos.

El 31 de agosto de 1995, la periodista Rosy Ramales del Diario NOTICIAS de Oaxaca, escribía: "Con los votos en contra de los diputados de la fracción del PRD y con la advertencia de ir sobre los derechos comunitarios. La diputación priísta local de la LV Legislatura se impuso por última vez y aprobó la reglamentación de las elecciones municipales por usos y costumbres".

El 1º de septiembre de 1995, el Arzobispo emérito de Oaxaca Bartolomé Carrasco Briceño declaraba: "La supuesta reglamentación sobre usos y costumbres, además de violar la autonomía de las comunidades es una plataforma que va a originar posibles conflictos postelectorales".

El diputado del PAN, Luis Castañeda Melgoza aseguró que en los usos y costumbres, la premisa fue no violentar el sistema jurídico, pues no puede existir una ley para unos y una más para otros, señaló que se tiene que reconocer que en el terreno legal, debe persistir el respeto a la ley. Demando acatar lo que el sistema jurídico establece para todos, reitero que no se pueden hacer legislaciones especiales, pues en poco tiempo se estaría hablando de hacer legislaciones para blancos y para negros.⁷²

El 19 de septiembre de 1995, el dirigente del PRD, Clemente de Jesús López en conferencia de Prensa con los representantes de la Comisión Estatal Electoral de ese partido, demandó suscribir un acuerdo con los demás partidos, especialmente el PRI, para no inscribirse en los municipios que se rigen por usos y costumbres, es decir de cerca de 405 municipios, con base en un listado acordado entre los partidos políticos.

Ese era el ambiente que campeaba en la entidad, previó a la elección municipal de 1995, estaba claro que la nueva reglamentación no tenía contento a nadie de los partidos políticos y que existían resistencias que solamente la realidad sería capaz de superar.

Otro de los grandes retos del proceso municipal 1995 fue el artículo 41 de la Constitución Federal, el cual autoriza y protege la participación de los partidos políticos en todas las elecciones municipales del país, con esto inicio un largo proceso de conciliación de intereses que concluyó con la firma del:

Acuerdo que suscriben los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Auténtico de la Revolución Mexicana Estatal Oaxaca, para determinar y reconocer los municipios en los que regirán los usos y costumbres y el sistema de partidos para la elección de concejales en el proceso electoral municipal de 1995.

⁷² DIARIO NOTICIAS, Oaxaca, México, Septiembre 14 de 1995.

Los partidos políticos abajo firmantes, suscriben el presente acuerdo político atendiendo a la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones legales contenidas en el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales y al acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de 22 de septiembre del año en curso, ambos relativos a la elección de concejales en los municipios que se rigen por sus usos y costumbres.

El propósito que anima a los partidos políticos que suscriben el acuerdo, es el de respetar a plenitud los usos y costumbres de las comunidades en el actual proceso electoral municipal, conscientes de que la voluntad política y la concertación entre las fuerzas políticas en el estado, son requisitos indispensables para celebrar unas elecciones libres, democráticas y pacíficas.

PRIMERO. De acuerdo con la ley, en los municipios del estado de Oaxaca se eligen concejales a los ayuntamientos a través de dos procedimientos:

Uno, mediante el registro de planillas de partidos políticos y dos, mediante la elección por usos y costumbres que no excluye la facultad de las comunidades de manifestar su filiación a un partido político.

Los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante el registro de planillas de partidos políticos se enlistan en el anexo I; los municipios que eligen a sus ayuntamientos por usos y costumbres se enlistan en el anexo II. Los municipios en los que se tiene duda sobre el procedimiento que seguirán para la elección se enlistan en el anexo III.

SEGUNDO. Cuando un municipio elija a sus candidatos a concejales por usos y costumbres no se exigirá a las personas propuestas más requisitos que los establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución Particular del Estado y por el artículo 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales.

TERCERO. Los municipios que elijan a sus autoridades después del 30 de septiembre, serán considerados de usos y costumbres, independientemente de su filiación a un partido político y únicamente cubrirán los requisitos establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución Política del Estado y el artículo 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales.

CUARTO. En los casos de aquellos municipios en donde las comunidades y los partidos políticos no han definido sobre el sistema de elección por el que van a optar, por esta situación especial, por convenio de los partidos, la autoridad electoral tomara las medidas pertinentes para el registro, o en su caso, para el reconocimiento de la planilla. Esto significa que en esos municipios se deberá cumplir únicamente los requisitos establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución.

Oaxaca de Juárez, septiembre 30 de 1995.

Los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

En este mismo orden de ideas en septiembre de 1995 y dentro del proceso de concertación, el Instituto Estatal Electoral acordó con los partidos políticos, lineamientos para la operación del proceso electoral municipal, los cuales damos a continuación:

PRIMERO: De acuerdo con el artículo 112 del Código electoral, las comunidades de acuerdo con sus usos y costumbres, podrán registrar a sus candidatos para la elección de concejales: a) Directamente sin intervención de partido político, y b) A través de algún partido político.

Comentario: Como se puede observar existía confusión en la calidad con la cual los municipios de usos y costumbres elegían a sus autoridades y por esta razón aún se les consideraba candidatos.

SEGUNDO: Igualmente, de acuerdo con la ley de la materia en las comunidades en que al menos desde hace 3 años se eligieron por usos y costumbres, el Instituto Electoral, tomará las medidas necesarias a fin de respetar dicha práctica consuetudinaria.

Comentario: En esta época no existía información sobre los municipios de usos y costumbres, por lo cual la delimitación de este régimen electoral se realizó sobre bases eminentemente de concertación política con los dos principales partidos políticos en el estado, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática de inicio las posiciones fueron las siguientes:

PRI. Todos los municipios se consideran de régimen de partidos políticos.

PRD. Sólo los municipios en que no registraran (el PRD) candidatos se considerarían de usos y costumbres.

Posteriormente y después de largas negociaciones pudo establecerse un doble régimen electoral, nominando los municipios correspondientes.

TERCERO: Durante el plazo establecido por el artículo 138 del CIPPEO, las comunidades tienen derecho a solicitar al Instituto Electoral el registro, como planilla, de aquellas personas designadas o electas como candidatos a concejales mediante usos y costumbres.

Comentario: Se refería al plazo de registro de planillas (entre el 15 y 30 de septiembre), con filiación política, a las cuales para este caso se daba un trato similar al que tenían como planillas de partido político.

CUARTO: Para solicitar el registro a que se refiere el artículo anterior, las comunidades deberán exhibir el acta o documento en que conste la designación o elección respectiva. Así mismo dicha acta deberá mencionar si es voluntad de la comunidad registrar la planilla directamente o a través de algún partido político.

Comentario: Este lineamiento se consideró un "candado" para las intenciones de los partidos políticos.

QUINTO: Cuando una comunidad solicite el registro de la planilla directamente, sin la intervención de partido político alguno, no se exigirá a las personas propuestas más requisitos que los señalados en el artículo 113 del Código electoral, esto es, ser una persona reconocida y aceptada por la comunidad así como, el cumplimiento de lo señalado por los artículos 101 y 102 de la Constitución particular del Estado.

Comentario: El requisito que se adiciona es el de la ciudadanía oaxaqueña, pero facilita los tramites a las comunidades.

SEXTO: Cuando una comunidad solicite el registro de la planilla a través de un partido político deberá satisfacer los requisitos de los artículos 101 y 102 de la constitución local, así como los requisitos de los artículos 10 y 139 del código electoral.

Comentario: Es de destacar el contenido del artículo 10 del código electoral, el que exige para ser concejal:

1.- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.

2.- Contar con credencial para votar.

3.- No ser funcionario del estado.

Y en el caso del artículo 139 del mismo ordenamiento, que los candidatos fueran electos de acuerdo a las normas estatutarias del partido que los registra.

SÉPTIMO: Si durante el plazo de registro de candidatos a concejales, ningún partido político registra planilla en los municipios a que se refiere el lineamiento segundo, se entenderá que este debe regirse por el sistema de "usos y costumbres" para la renovación de dichas autoridades.

Comentario: Como lo señalamos con anterioridad en el régimen de usos y costumbres, la fecha de elección o designación responde a diversas condicionantes que provocan movilidad en la fecha de su realización, situación poco previsible para los partidos limitados a la última quincena de septiembre, por lo cual este lineamiento funcionó en la práctica como una gran limitante para ellos.

OCTAVO: En aquellos municipios, cuyos usos y costumbres en que los candidatos a concejales se elijan con posterioridad al 30 de septiembre de 1995, el Instituto dispondrá se formalice tal elección y enviará la documentación respectiva al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para la calificación correspondiente.

En los casos en que se presentara alguna impugnación, estos serán enviados al Tribunal Estatal Electoral, para que este resuelva lo procedente.

Comentario: Hasta antes de 1995, muchos ayuntamientos de Oaxaca, no contaron con el más mínimo, expediente electoral, que permitiese conocer su particular situación, con esta disposición electoral, sería posible atender y entender a estos municipios. Por otro lado es necesario comentar, que aunque en este lineamiento se invocaba al Tribunal Estatal Electoral, el código electoral de Oaxaca, no contiene previsiones de recursos de impugnación en este régimen.

NOVENO: Los partidos políticos convienen en que si en algún municipio, la planilla comunitaria no es registrada por algún partido político, no registrará ninguna otra planilla. En ese caso la elección del 12 de noviembre será un referendo de la decisión de la asamblea comunitaria y para ese efecto el Instituto dispondrá de la elaboración de boletas especiales en donde solamente aparecerá la planilla de la comunidad, y el día del computo en el Consejo Electoral Municipal, después de hacer las sumas respectivas, se entregarán las correspondientes constancias de validez y elegibilidad a los concejales.

Comentario: En noviembre de 1995, a pesar de los lineamientos acordados con los partidos políticos se debieron aprobar "Los criterios generales para la interpretación del libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca", en los cuales el Consejo General del Instituto Estatal Electoral instruyó a sus consejos municipales para dar operatividad a la concertación política con los partidos fijando un mecanismo que consistió en:

Procedimiento que deberán seguir los Consejos Municipales en las elecciones de ayuntamientos que se eligen por el régimen de usos y costumbres.

El Instituto, por conducto de sus consejos distritales electorales, deberá recabar toda la información respecto de aquellas comunidades que eligen concejales por el sistema de usos y costumbres, al efecto, dichos consejos deberán informar sobre la fecha de elección, duración de los periodos municipales, la forma específica de elección de dichos concejales municipales y la intervención de partidos políticos.

Una vez recabada la información sobre las comunidades que eligen autoridades mediante el sistema de usos y costumbres, el Instituto convocara a los partidos políticos representados en el Consejo para informarles tal situación y en su caso, recibir las objeciones que formulen.

Los municipios que determinan elegir a sus autoridades por el régimen de usos y costumbres pueden dar lugar a dos posibilidades:

a.- Si la comunidad manifiesta que la planilla se registra por el partido que haya determinado la asamblea comunitaria.

b.- Si la comunidad manifiesta que la planilla se registra sin ningún partido político.

La planilla será registrada exclusivamente por el órgano ejecutivo de la asamblea.

El Consejo Municipal electoral en ambos casos deberá:

1.- Registrar las planillas. En caso de que exista oposición en el Consejo Municipal, se registrara en forma supletoria por el Consejo General.

2.- Sesionar el día de la jornada electoral.

3.- Hacer la declaratoria formal de validez de la elección y computo de votos.

4.- Extender las constancias de mayoría.

5.- Integrar el expediente electoral y remitirlo al Instituto.

A.- Si la planilla comunitaria se registro sin ningún partido político:

Cuando una comunidad decida solicitar el registro de la planilla sin intervención de partido político alguno, no se exigirá a las persona propuestas, más requisitos que los previstos por el artículo 113 del Código electoral.

No se seguirá el procedimiento ordinario establecido en el Código Electoral.

B.- Si la comunidad manifiesta que la planilla se registra por el partido que haya determinado la asamblea comunitaria:

Cuando la comunidad decida registrar a la planilla a través de algún partido político, las personas propuestas deberán satisfacer los requisitos previstos por los artículos 101 y 102 de la Constitución del Estado, más los previstos en el artículo 113 del Código electoral.

Se instalan casillas si hay otras planillas registradas por otros partidos políticos.

No se instalan casillas si no hay otras planillas.

Si en algún municipio coexisten una planilla comunitaria y otra planilla registrada por algún partido político, el Instituto dispondrá que las boletas para la elección correspondiente, contengan un espacio para la planilla comunitaria.

En el caso de la opción B, podemos tener dos escenarios resultantes.

PRIMERO. La planilla comunitaria registrada por un partido político gana la elección, al extender las constancias de mayoría el Instituto dispondrá que en ellos se mencione que los concejales electos pertenecen a dicho partido político.

SEGUNDO. La planilla comunitaria registrada por un partido político pierde la elección.

En ambos casos la planilla que gane dura el tiempo que señalan los usos y costumbres de cada comunidad y el Consejo Municipal Electoral o en su caso el Consejo Distrital Electoral señalará que mediante usos y costumbres, la planilla comunitaria se registro por un partido político y que hubo competencia electoral, para que en su caso, en las próximas elecciones ordinarias para la renovación de ayuntamientos, este municipio, pase a la elección por el sistema de partidos políticos.

Si la asamblea comunitaria para elegir a las autoridades por el régimen de usos y costumbres, se realiza después de la fecha que la ley establece como límite para el registro de candidatos, el Consejo General deberá sesionar para ampliar el plazo de registro de candidatos hasta la fecha en que la comunidad celebre sus elecciones, misma que no podrá rebasar como límite el día 20 de noviembre, para estar en posibilidades de remitir en términos del artículo 230 del Código Electoral, el expediente de las elecciones municipales al Congreso del Estado para la calificación de los comicios.

En ningún caso, la prorroga puede beneficiar a los partidos políticos.

En todos los municipios que se encuentren en este supuesto se entenderá que la planilla comunitaria se inscribirá sin registro de partido alguno. En este caso el Instituto, dispondrá que se tome nota de la elección y enviará la documentación respectiva al Colegio Electoral.

La exposición anterior es un extracto de los Criterios Generales adoptados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en la elección municipal de 1995, como se observa desde un principio, era estratégico determinar los municipios que correspondían a cada régimen electoral, el único camino posible en esas circunstancias fue el acuerdo de los partidos políticos, que demostraron gran voluntad política, al mismo tiempo se nota que existió gran confusión respecto a si trataba en el caso de los municipios indígenas de candidatos o autoridades electas, y desde esta perspectiva se creó otra de las lagunas políticas y jurídicas al considerar que la jornada electoral del 12 de noviembre, válida para el régimen de partidos políticos en 1995, se podía y debía considerarse, como jornada de ratificación de las asambleas comunitarias realizadas anticipadamente a la fecha de la elección constitucional, según informes de la autoridad electoral en 31 por ciento, 129 municipios de 412 no se instalaron casillas de ratificación, en 283 municipios sólo parcialmente el Consejo General del I.E.E. debió validar estas elecciones.

Esta situación de no instalación de casillas tiene relación directa con la fechas en las que se reportaron la celebración de asambleas como sigue:

CELEBRACIÓN DE ASAMBLEAS COMUNITARIAS POR MES EN 1995.

MES	ASAMBLEAS
ENERO	1
MARZO	1
ABRIL	2
MAYO	7
JUNIO	10
JULIO	20
AGOSTO	41
SEPTIEMBRE	223
OCTUBRE	73
NOVIEMBRE	32
DICIEMBRE	2
TOTAL	412

Fuente: I.E.E. Dirección de elecciones de Usos y Costumbres.

**PLANILLAS GANADORAS POR PARTIDO POLÍTICO
EN EL RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES 1995.**

Partido Revolucionario Institucional.	320
Partido Acción Nacional.	1
Partido del Frente Cardenista.	2
Planillas comunitarias.	89
Total	412

Fuente. I.E.E. Dirección de elecciones por Usos y Costumbres

Por otro lado, dentro del proceso de concertación se creó un híbrido del doble régimen electoral, los municipios en transito, que eran aquellos que por su problemática no se podía determinar inmediatamente a que régimen pertenecían, para resolver esta situación se establecieron cuatro criterios.

- 1.- Retirar el registro de fórmulas por partidos políticos.
- 2.- En su caso acordar la competencia de partido político versus partido político.
- 3.- O bien la competencia partido político versus planilla comunitaria.
- 4.- Respeto integró a los usos y costumbres comunitarios.

A finales de octubre de 1995, después de muchas negociaciones el Instituto Estatal Electoral determinó que hubiese elecciones con competencia de partidos políticos en 158 municipios y en los 412 restantes se aplicará el régimen de usos y costumbres, para completar esta explicación enunciamos las resoluciones adoptadas para los 30 municipios que se consideraron inicialmente en transito.

MUNICIPIOS EN TRANSITO. 1995.

	Municipio	Consideración inicial	Resolución.
1.-	San Pedro Ixtlahuaca.	Partidos Políticos.	Partidos Políticos.
2.-	San Pablo Etla.	Usos y costumbres	Usos y costumbres
3.-	Magdalena Apasco	Usos y costumbres	Usos y costumbres
4.-	Soledad Etla.	Partidos Políticos.	Partidos Políticos.
5.-	Rojas de Cuauhtémoc	Usos y costumbres	Usos y costumbres
6.-	Santa Cruz Papalutla.	Partidos Políticos.	Usos y costumbres
7.-	Santa María Guelace.	Partidos Políticos.	Partidos Políticos.
8.-	Guevea de Humbolt.	Partidos Políticos.	Usos y costumbres
9.-	San Mateo del Mar	Usos y costumbres	Usos y costumbres
10.-	Santa María Sola	Usos y costumbres	Usos y costumbres
11.-	Caniche	Partidos Políticos	Usos y costumbres
12.-	Constancia del Rosario	Usos y costumbres	Usos y costumbres
13.-	San Pedro Amuzgos	Partidos Políticos	Partidos Políticos.
14.-	Santa Cruz Itundujia	Partidos Políticos	Partidos Políticos
15.-	Santa María Ipalapa	Partidos Políticos	Partidos Políticos
16.-	Santa María Zacatepec	Partidos Políticos	Partidos Políticos.
17.-	Magdalena Peñasco	Usos y costumbres	Usos y costumbres
18.-	San Mateo Peñasco	Usos y costumbres	Usos y costumbres
19.-	Tejupam de la Unión.	Partidos Políticos	Partidos Políticos
20.-	San Pedro y San Pablo Tequixtepec.	Usos y costumbres	Usos y costumbres
21.-	Sta. María Teoposco.	Partidos Políticos	Partidos Políticos
22.-	Ayoquezco de Aldama	Usos y costumbres	Usos y costumbres
23.-	San Pedro Marfir	Partidos Políticos	Usos y costumbres
24.-	Santa Gertrudis	Partidos Políticos	Partidos Políticos
25.-	Santiago Choapam	Partidos Políticos	Usos y costumbres
26.-	Coicoyan de las Flores	Partidos Políticos	Usos y costumbres
27.-	San Lorenzo Victoria	Usos y costumbres	Usos y costumbres
28.-	San Agustín Atenango	Partidos Políticos	Partidos Políticos
29.-	San Antonio de la Cal.	Partidos Políticos	Usos y costumbres
30.-	Santa Cruz Amilpas	Partidos Políticos	Partidos Políticos

Fuente: Dirección de elecciones de usos y costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

En la elección municipal por el régimen de partidos políticos se obtuvieron los siguientes resultados:

**ESTADO DE OAXACA.
ELECCIÓN MUNICIPAL DE 1995.
COMPETENCIA POR PARTIDOS POLÍTICOS.**

PARTIDO	REGISTRADOS	PARTIDO	GANADOS
PAN	53	PAN	11
PRI	158	PRI	108
PRD	131	PRD	35
PT	18	PT	0
PFCRN	37	PFCRN	0
PARMEO	3	PVEM	1
		ANULADAS	3

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca.

De los municipios que resultaron con problemas post-electorales y nulidad de la elección municipal se reportaron:

Régimen de Partidos Políticos: 3

Asunción Ixtaltepec, Mazatlán Villa de Flores y Santa Gertrudis.

PROBLEMÁTICA:

En Ixtaltepec el hermano del candidato del PRD, intento llevarse una urna sin autorización y fue asesinado.

En Mazatlán Villa de Flores, el Presidente Municipal un día antes de la elección, comunico al IEE, que se suspendía la elección por partidos y se realizaría una asamblea de usos y costumbres. El presidente de la Casilla electoral ubicada frente al Palacio Municipal fue asesinado cuando se disponía a instalarla.

En Santa Gertrudis, no existieron condiciones para realizar la elección.

Régimen de usos y costumbres: 7

Guevea de Humbolt, San Mateo del Mar, San Miguel Tenango, Santiago Yaitepec, San Jorge Nuchita, San Antonio Nanahuatipam y San Agustín de las Juntas.

PROBLEMÁTICA:

Guevea de Humbolt. El PRI registro una planilla, negándose a retirarla con el argumento que la COCEI-PRD, estaba manipulando la elección por usos y costumbres. Lo que provoco enfrentamiento y la suspensión de la asamblea.

San Mateo del Mar. Desorden generalizado en la comunidad generado por militantes del PRI y de la COCEI-PRD.

San Miguel Tenango. División interna de la comunidad impidió tomar acuerdos para la realización de la asamblea.

Santiago Yaitepec. La intervención del sacerdote en la elección favoreciendo a uno de los dos barrios, generó descontento y un enfrentamiento.

San Jorge Nuchita y San Antonio Nanahuatipam no se pudo alcanzar acuerdos para la realización de asambleas.

San Agustín de las Juntas. La cabecera municipal impidió la participación de la agencia municipal anulandose la asamblea.

Este reducido número de conflictos municipales, en comparación con los ocurridos en 1983 y 1989, demostró varias situaciones:

1.-Que los municipios al no competir obligatoriamente por partidos políticos redujeron sustancialmente su número de conflictos.

2.- La transparencia de los procedimientos electorales, dejó de lado las especulaciones, sobre conflictos post electorales y permitió a la autoridad electoral y al gobierno realizar una interlocución adecuada en la previsión de conflictos.

3.- Que los usos y costumbres conforman una variante válida del estado de derecho, regulado con una estructura de cargos rotativos y jerarquizados que define el orden social y el gobierno local, con lo cual se logra una legítima y legal representación política de los pueblos indígenas en lo interno y en lo externo frente al estado nacional, reproduciendo un vínculo reconocido en orden republicano y federal de gobierno a través de la *Institución del Municipio*.

4.- Al otorgar certidumbre a los procedimientos producto del derecho consuetudinario, la *constitución de autoridades municipales*, contribuye contundentemente a la estabilidad y gobernabilidad del Estado, cumpliéndose con los elementos del sistema político que expone Alcántara Sáez (1995), los cuales son:

a.- Elementos institucionales que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad.

b.- Los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o medida las decisiones de gobierno.

c.- Los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad, en cuanto a la comprensión de la actividad política, se entienden derivados tanto de elementos estrictamente culturales, como de experiencias históricas.

4.1.- Este modelo se cumple en el primer caso (a), pues se articula en el nivel de gobierno municipal; el segundo (b) con los pueblos indígenas, sus comunidades, sus necesidades y su demanda de atención y reconocimiento y el tercero (c) con el derecho consuetudinario, sus usos y costumbres.⁷³

⁷³ ALCANTARA Saez, Manuel. IDEM, pp.178.

LA EXPERIENCIA MUNICIPAL DE 1998.

La LVI Legislatura de el Estado mediante el decreto 214 de fecha 24 de noviembre de 1997, instruyó al Instituto Estatal Electoral para que en el ejercicio de sus facultades convocara a los ciudadanos oaxaqueños a participar en las elecciones ordinarias de 1998, para Gobernador del Estado, Diputados de mayoría relativa, Diputados de representación proporcional, a los ayuntamientos del estado en los municipios que los eligen por el régimen de partidos políticos y en aquellos que los eligen por normas de derecho consuetudinario para el trienio 1999-2001.

El proceso electoral de 1998, constituyó la segunda ocasión de poder experimentar el régimen de derecho consuetudinario para elegir a los ayuntamientos del estado, la diferencia en esta ocasión fue la reglamentación del libro cuarto denominado ahora "De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario", tiene mayores y mejores reglas así como la acumulación del aprendizaje reciente del proceso de 1995.

Las consecuencias inmediatas de los cambios jurídicos, vigentes desde el 1º de octubre de 1997, obligaron al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y a su presidente a observar lo ordenado por los artículos 114 y 115 del Código electoral y solicitar a las autoridades municipales información relacionada con la fecha, lugar y hora de la celebración de la asamblea de elección de los concejales a los ayuntamientos, esta información se utilizó para la elaboración de un calendario electoral provisional que permitiera dar seguimiento al proceso renovador de los ayuntamientos en el año electoral.

Al mismo tiempo inicio la formulación del Catalogo de municipios de usos y costumbres, de entrada se consideraron los 412 municipios de la elección anterior.

El 9 de enero de 1998, en la primera sesión del Consejo General, el Presidente del mismo dio a conocer que hasta esa fecha, solamente se habían recibido 199 comunicados enviados por las autoridades municipales, con la información solicitada, número que representaba el 48 por ciento de los 412 municipios de 1995, debido a esto fue modificado el

plazo para cumplir con la ley y poder determinar los municipios sujetos al régimen de usos y costumbres, con este motivo también fijaron a los representantes de los partidos políticos un plazo hasta el 15 de enero como fecha límite para presentar sus opiniones y sugerencias en relación a la conveniencia de modificar el régimen electoral en algún o algunos municipios.

Para el mes de febrero, los consejeros electorales habían precisado un número de 56 municipios en los que los representantes de los partidos políticos habían presentado opiniones o sugerencias, o bien las autoridades municipales o grupos sociales o vecinos de esos municipios habían solicitado el cambio de procedimiento para el proceso de 1998, esta situación se proyectó de la manera siguiente:

El Partido Acción Nacional:

Solicito que modificara el régimen de usos y costumbres en 35 municipios al de competencia de partidos políticos estos eran: Santa María Atzompa, San Lorenzo Cacaotepec, Nazareno Etla, Ixtlán de Juárez, San Ildefonso Villa Alta, Asunción Tlacolulita, Rojas de Cuauhtémoc, San Jerónimo Tlacoahuaya, Santiago Matatlán, Santiago Astata, San Mateo del Mar, San Ildefonso Amatlán, San Antonio Tepetlapa, Santiago Nuyoo, Santa María Yucuiti, San Vicente Nuñu, Teotongo, Ayoquezco de Aldama, San Bernardo Mixtepec, San Jorge Nuchita, Santiago Apoala, San Antonio Nanahuatipan, San Martín Toxpalan, San Pedro y San Pablo Ayutla, San Juan Lalana, Santiago Choapam, San Juan Bautista Tlachichilco, San Andrés Tepetlapa, Coicoyan de las Flores, San Lorenzo Victoria, San Francisco Tlapancingo, San Agustín de las Juntas, San Sebastián Tutla, Santa María del Tule y San Miguel Chimalapa. Así mismo que el municipio de San Andrés Dinicuiti continuara eligiendo a sus autoridades municipales por el régimen de partidos políticos.

El Partido Revolucionario Institucional:

Propuso el cambio de régimen de usos y costumbres al de partidos políticos en dos municipios. Guévea de Humbolt y Mazatlán Villa de Flores.

El proceso de delimitación de los municipios para el doble régimen electoral, requirió además de la autorización del catálogo municipal de "usos y costumbres", de un nuevo proceso de conciliación de intereses con los partidos políticos de esta manera, el catálogo fue importante, pero no la única fuente de información para la toma de decisiones, con la información disponible de los reportes enviados por las propias autoridades municipales hasta enero de 1998, para procesar las peticiones de partidos políticos e interesados, fue posible proponer al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, un primer paquete de 20 municipios que se considero podían conservarse dentro del régimen de usos y costumbres, estos fueron:

1. San Juan del Estado.
2. San Juan Bautista Jayacatlán.
3. Santo Tomás Mazattepec.
4. San Ildefonso Villa Alta.
5. Santiago Astata.
6. San Ildefonso Amatlán.
7. San Andrés Zabache.
8. San Antonio Tepetlapa.
9. Santa María Yucuiti.
10. San Miguel El Grande.
11. Santiago Yosondua.
12. Santiago Nuyoo.
13. San Vicente Nuñu.
14. Santiago Apoala.
15. San Pedro Teutila.
16. San Bernardo Mixtepec.
17. San Pedro y San Pablo Ayutla.
18. San Lorenzo Victoria.
19. San Andrés Tepetlapa.
20. Santa María Guelace.

Al mismo tiempo también fueron presentados los casos de cinco municipios que debían conservar el régimen de partidos políticos, estos fueron:

1. San Pedro y San Pablo Teposcolula.
2. La Cienega.
3. Santa Gertrudis.
4. Santa Cruz Amilpas.
5. Pinotepa de Don Luis.

El Partido de la Revolución Democrática:

Solicitó que 24 municipios se cambiara el régimen de usos y costumbres al de partidos políticos en: Santa María Atzompa, San Lorenzo Cacaotepec, Nazareno Etla, Ixtlán de Juárez, San Ildefonso Villa Alta, Asunción Tlacolulita, Rojas de Cuauhtémoc, San Jerónimo Tlacoahuaya, Santiago Matatlán, San Antonio Tepletapa, Santa María Yucuiti, Teotongo, San Jorge Nuchiá, San Antonio Nanahuatipan, San Martín Toxpalán, San Juan Lalana, Santiago Choapam, Coicoyán de las Flores, San Lorenzo Victoria, San Francisco Tlapancingo, San Agustín de las Juntas, San Sebastián Tutla, Santa María del Tule y San Miguel Chimalapa.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional:

Solicito el cambio de régimen electoral de usos y costumbres a partidos políticos en 10 municipios: San Lorenzo Cacaotepec, Nazareno Etla, San Juan del Estado, San Juan Bautista Jayacatlan, Santo Tomás Mazaltepec, San Andrés Zabache, San Miguel el Grande, Santiago Yosondúa, San Pedro Teutila y San Antonio de la Cal. También se pronuncio porque se conservaran en 4 municipios el régimen de partidos políticos. San Pedro Ixtlahuaca, Soledad Etla, Santa Gertrudis y Cienega de Zimatlán.

La administración y desarrollo del proceso electoral de 1998, presento como rasgo distintivo:

1.- La revisión constante y permanente de los municipios que deberían ser incluidos en el régimen de usos y costumbres, la petición de los partidos políticos, obligó a la Dirección de Elecciones de Usos y Costumbres del Instituto Electoral a plantear la revisión de los 56 casos propuestos por los partidos políticos, autoridades municipales y organizaciones sociales y civiles y entonces.

2.- La formulación y aprobación del Catálogo municipal de Usos y Costumbres, el cual se desarrollo entre octubre de 1996 y mayo de 1997, entre el Instituto Estatal Electoral y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social. La importancia del catálogo radica en que constituye la primera base política y jurídica de este régimen electoral.

Un segundo grupo fue sujeto de nuevas opiniones por parte de autoridades municipales y miembros distinguidos de los municipios, así como organizaciones sociales con actividad dentro de los mismos e inclusive, cuando fue necesario se realizaron consultas directas a la población, concluido lo anterior fueron propuestos para un segundo paquete los siguientes municipios:

Para conservar el régimen de usos y costumbres:

1. Nazareno, Etla.
2. Rojas de Cuautémoc.
3. Santiago Matatlán.
4. Guevea de Humbolt.
5. San Mateo del Mar.
6. Mazatlán Villa de Flores.
7. San Miguel Huautepec.
8. San Juan Laíana.
9. Santiago Choapam.
10. San Francisco Tlapancingo.
11. Coicoyán de las Flores.
12. San Agustín de las Juntas.
13. San Sebastián Tutla.
14. San Antonio de la Cal.
15. San Miguel Chimalapa.

Un tercer y último paquete para el régimen de usos y costumbres compuesto por:

1. Santa María Atzompa.
2. San Lorenzo Cacaotepec.
3. Ixtlán de Juárez.
4. San Jerónimo Tlacoahuaya.
5. San Juan Bautista Tlachichilco.
6. San Sebastián Tecomaxtlahuaca.
7. San Jorge Nuchita.
8. San Andrés Dinicuiti.
9. Santa María Camotlán.
10. Asunción Tlacolulita.
11. San Antonio Nanahuatipán.
12. San Martín Toxpaían.
13. Ayoquezco de Aídama.
14. Santa María El Tule.
15. San Pedro Ixtlahuaca.
16. Soledad, Etla.
17. Santa Catarina Mechoacán.

Es de destacarse que para este proceso se autorizaron 418 municipios por el régimen de usos y costumbres y 152 para competir bajo el régimen de partidos políticos, es decir se autorizaron 6 municipios más por el régimen de derecho consuetudinario, que en 1995.

La distribución territorial del doble régimen de elección municipal para 1998, se integro de la siguiente manera:

**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL DOBLE RÉGIMEN ELECTORAL.
EN EL ESTADO DE OAXACA.**

REGIÓN.	DISTRITO.	PARTIDOS POLITICOS	USOS Y COSTUMBRES
Valles centrales	Oaxaca 1.	3	4
	Efía 2.	8	21
	Tlacolula 4.	3	34
	Ocotlán 19.	10	23
	Oaxaca 22.	3	11
Total	120	27	93
Sierra Norte	Ixtlán 3	0	51
	Choapam 20	0	23
Total	74	0	74
Sierra Sur.	Miahuatlán 7.	2	30
	Éjuffa 10.	3	26
Total.	61	5	56
Istmo de Tehuantepec	Ixtépec 5.	3	11
	Tehuantepec 6.	5	3
	Juchitán 23.	12	0
	Matías Romero 24	5	2
Total.	41	25	16
Costa.	Pochutla 8.	3	11
	Juquila 9.	3	9
	Jamiltepec 11.	22	2
Total.	50	28	22

Mixteca	Putla	12.	5	5
	Tlaxiaco	13.	2	33
	Teposcolula	14.	3	31
	Huajuapam	15.	18	10
	Nochixtlán	16.	1	31
	Juxtlahuaca	21.	11	15
Total.		165	40	125
Cañada	Teotitlán	17.	13	32
Total.		45	13	32
Papaloapam	Tuxtepec	18.	6	0
	Acatlán	25.	8	0
Total.		14	14	0
TOTAL GENERAL		570	152	418

Fuente: Instituto Estatal Electoral y Subsecretaría de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Oaxaca.

OBSERVACIONES A LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL.

Es notable observar que la **Región de la cuenca del Papaloapam**, la región con la economía más desarrollada del estado, no tiene ningún municipio con régimen de usos y costumbres, las condiciones históricas de la región parecen dar una idea de la inexistencia de estos, se trata de la zona agrícola más importante del estado, con mayor cantidad de agua, una de las más comunicadas con el centro del país y colindante con el estado de Veracruz, durante la época de Porfirio Díaz el municipio de Valle Nacional fue utilizado como zona de trabajos forzados y lugar de reclusión de opositores al Gobierno, fue la única región por su riqueza y orografía, donde existieron de manera extensiva, haciendas productoras de hule, plátano, papaya y copra, durante el reparto agrario realizado por Lázaro Cárdenas prácticamente más de la mitad de la región fue convertida a propiedad ejidal, los grupos indígenas originales mazatecos y chinantecos fueron obligados abandonar sus tierras para reubicarse en la Región de la Cañada, en algunos casos, y una gran cantidad de ellos fueron enviados como nuevos pobladores de la región del Uxpanapa, estado de Veracruz, con motivo de la construcción de las Hidroeléctricas Cerro de Oro (Miguel de la Madrid) y Temazcal (Miguel Alemán).

A contrario sensu, la **Región de la Sierra Norte**, destaca por no contar con un solo municipio con competencia por partidos políticos, se trata de la región más intrincada de la orografía oaxaqueña, con el mayor número de hablantes de lenguas indígenas, nunca existió hacienda alguna en su territorio y fue la última región del estado, en ser ocupada durante la colonia, prácticamente la totalidad de su territorio se encuentra bajo el régimen de bienes comunales y es la de menor acceso y comunicación.

A partir de estas dos posiciones y atendiendo a la división socioeconómica de el estado será posible establecer que regiones pueden tener el doble régimen de elección en mayor o menor cantidad, por ejemplo la región del Istmo de Tehuantepec, una de la zonas de mayor presencia de indígenas y particularmente zapotecas en la entidad, presenta un distrito donde no aparece un municipio con el régimen de usos y costumbres, ese es Juchitán, con el municipio del mismo nombre, aquí fue electo el primer municipio de oposición de todo el país, bajo las siglas del PSUM, en 1978, el Presidente Municipal fue Leopoldo de Gyves de la Cruz, depuesto de su cargo, por la desaparición de poderes decretada por el Congreso del Estado a intervención del Gobernador Pedro Vásquez Colmenares en 1979, en 1998, nuevamente, Leopoldo de Gyves fue electo Presidente Municipal por segunda ocasión, esta larga historia de lucha política entre la COCEI-PRD y el PRI, requirió la construcción de zonas de influencia que permitiesen un mayor y más organizado trabajo político, eso implicó extender el trabajo de las organizaciones y de los partidos en los municipios colindantes.

Otra de las regiones que se debe destacar es la región de la mixteca, la cual muestra como principal característica, una gran cantidad de municipios, es la zona con mayor número, inclusive tiene cinco veces más que todo el estado de Guanajuato, diez veces más que Aguascalientes y Tabasco, es una de las zonas de mayor reparto agrario, por lo cual se le conoce como la mixteca de Lázaro Cárdenas, pero no por vía de la dotación de bienes ejidales, aunque puede haber casos, sino por la vía de restitución de bienes comunales y en donde se hicieron valer títulos de propiedad de la Corona Española, en lo religioso fue zona de esplendor de la orden dominica y en lo económico zona de gran riqueza mientras duro el auge de la grana-cochinilla y su tintura tuvo gran demanda en Europa y Asia.

La región de los Valles centrales, donde se encuentra la capital del Estado muestra signos de pluralidad social y política, es la segunda región con mayor concentración de municipios, la tendencia en mi opinión, es que será una de las regiones en el futuro, donde desaparezca el régimen de usos y costumbres, debido a varios indicadores tales como: La presión demográfica, que la capital ejerce sobre más de 50 municipios, el asentamiento de población proveniente de otros estados y regiones del país, el crecimiento de la mancha urbana, que altera los bienes comunales como forma de posesión de la tierra, la uniformidad cultural gracias a mayores y mejores comunicaciones, nuevos y mejores centros educativos, así como la rápida industrialización de la región que convierte a los campesinos en obreros, en el orden político a la legítima aspiración de los partidos políticos por incrementar sus afiliados y participación; así como a la mayor presencia de sectas religiosas.

Y sin embargo, ante un hecho inédito, para el proceso electoral de 1998, aumentaron 6 municipios en el régimen de usos y costumbres, cuando como lo hemos comentado se esperaba una tendencia a su disminución, como lo demuestra el hecho que los partidos políticos en 1995 solicitaron la revisión de 30 casos, en tanto en 1998 aumentaron considerablemente a 56 casos, considerando la importancia y repercusión de estos hechos transcribimos la fichas de trabajo utilizadas por el Instituto Estatal Electoral para realizar el análisis de los casos que aumentaron el número de municipios de derecho consuetudinario y no omitimos informar que la única investigación de campo desarrollada por el Instituto fue en el municipio de San Agustín Chayuco, región de la Costa.

Los seis municipios que cambiaron de régimen electoral al de "Usos y costumbres".⁷⁴

α.- Municipio: San Pedro Ixtlahuaca.

Región: Valles Centrales.

Distrito Electoral: 1

Régimen electoral de 1995: Partidos Políticos.

Solicitud del Partido Cardenista.

⁷⁴ Transcripción de documentos de trabajo utilizados por los miembros del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en el proceso de estudio de los municipios Enero- Marzo de 1998.

1.- INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO.

Municipio cercano a la capital del Estado, Oaxaca de Juárez, cuenta con tres localidades político-administrativas: La cabecera municipal y dos agencias de policía.

Según el censo de 1995, alcanza 3176 habitantes, pero no muestra descenso de población respecto a 1990, por el contrario presenta crecimiento de la población.

En la cabecera municipal se concentra el 74 por ciento de la población Municipal proporción igual a la población indígena, sin embargo, prácticamente ya no existe población hablante de mixteco, el censo registro solamente nueve hablantes en 1990, ni siquiera el uno por ciento.

Tiene un grado de marginación alto.

2.- INDICADORES POLÍTICOS Y ELECTORALES.

Es un municipio de filiación política partidaria del PRI, pero los registros del IEE, señalan la existencia del Partido Cardenista.

En el año de 1995 no se registraron conflictos según el IEE, pero se considero en tránsito y como problemático.

La elección del 6 de julio de 1997, consigno los siguientes resultados: 50 por ciento voto por el PRI, el 18 por ciento por el PRD y el 11.5 por ciento por el PAN.

3.- INDICADORES AGRARIOS.

Se registran dos núcleos agrarios de régimen ejidal y la cabecera municipal concentra el 95 por ciento de la superficie total.

La Procuraduría Agraria registra un conflicto agrario con una pequeña propiedad.

4.- INDICADORES DE CULTURA POLÍTICA.

Muestra tener un sistema de cargo tradicional bajo el esquema escalafonario de prestación de servicios.

Se tienen normas para el cumplimiento de tequio y el cumplimiento de cargos.

No intervienen los ancianos en la designación de concejales.

No hay remuneración económica para los concejales.

Las agencias participan en el nombramiento.

Las Mujeres votan y cumplen con cargos.

Presencia de población no católica del 8.4 por ciento.

En el cambio de mando no hay ofrenda, pero si se reparten bastones de mando, no participan los ancianos.

5.- CONCLUSIÓN:

El municipio tiene las características de sistema de usos y costumbres en equilibrio con tendencia al equilibrio. Este municipio originalmente tuvo elecciones por usos y costumbres, pero la aparición de planillas registradas por partidos políticos obligó a considerar la elección bajo este régimen. Un factor de debilidad debe buscarse en relación con las agencias de policía ya que según las autoridades municipales, de ahí han emergido los opositores al régimen de usos y costumbres. La división con la Agencia de Policía, Los Audelo, puede tener motivaciones de orden agrario, pues se localiza en ella el conflicto agrario con la pequeña propiedad. La tendencia electoral es favorable al PRI, por dos factores, en 1995 la planilla de usos y costumbres contendió por el PRI y en julio de 1997, este partido obtuvo el 50 por ciento de los votos.

b.- Municipio: Santa María Guelace.
Región: Valles Centrales.
Distrito Electoral. 4
Régimen electoral en 1995: Partidos Políticos.
Solicitud de autoridades municipales.

1.- INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO.

El 100 por ciento de la población se concentra en la cabecera, carece de localidades con reconocimiento político-administrativo.

Se considera que el 42 por ciento de la población del municipio es indígena, de igual forma, la lengua se han conservado en un 32 por ciento de los habitantes, hablantes de zapóteco.

La cabecera tenía en 1990 un total de 656 habitantes, experimentando un crecimiento de la población moderado.

Es considerado con marginación media.

2.- INDICADORES POLÍTICOS Y ELECTORALES.

Es un municipio con filiación política partidaria favorable al PRI, en 1995 se presento competencia con una planilla registrada por el PRD.

El IEE, registro un conflicto en el municipio en 1995 y lo consideró en Tránsito y como problemático, *la prensa registro el conflicto relacionandolo con temas post-electorales.*

La tendencia electoral del 6 de julio de 1997 favorecio al PRI con el 73 por ciento de la votación, el PRD obtuvo el 18 por ciento y el PAN aproximadamente el 2 por ciento.

3.- INDICADORES AGRARIOS.

Se registra un núcleo agrario de régimen ejidal, la cabecera concentra el 100 por ciento de la superficie territorial.

La Procuraduría Agraria registra cinco conflictos agrarios con poblaciones vecinas.

4.- INDICADORES DE CULTURA POLÍTICA.

Aunque no se tenía registro, una visita directa a la población permitió saber que funciona un sistema de cargos cívico-religioso y que existen normas para el cumplimiento de los servicios comunitarios.

Las mujeres votan.

Existe población no católica en un 5 por ciento.

En el cambio de mando existe ofrenda y se entregan bastones, los ancianos participan en dicha ceremonia.

Los cargos no son remunerados.

5.- CONCLUSIÓN:

El municipio en general tiene las características del sistema de usos y costumbres en equilibrio con tendencia al tránsito, si bien se optó en 1995 por el régimen de partidos políticos, en el municipio es notable que existe un sistema de cargos cívico religioso funcionando, la presencia de otros partidos no refleja que realmente exista competencia política y como la mayoría de sus miembros no participan en los cargos o el tequio existe una percepción negativa de ellos.

c.- Municipio: San Sebastián Tecomaxtlahuaca.

Región: Mixteca.

Distrito Electoral: 4

Régimen electoral en 1995: Partidos Políticos.

Solicitan autoridades municipales.

1.- INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO.

El 23 por ciento de la población se concentra en la cabecera, cuenta con cuatro agencias municipales, siete agencias de policía y seis núcleos rurales.

Se considera que el 36 por ciento de la población es indígena, de igual forma la lengua zapóteca se ha conservado en un 27 por ciento de hablantes.

El municipio en 1990, tenía un total de 8528 habitantes, en los últimos años ha registrado un crecimiento moderado.

Es considerado de alta marginación.

2.- INDICADORES POLÍTICOS Y ELECTORALES:

Es un municipio con filiación política partidaria a favor del PRI y en 1995 se presentaron planillas del PRD y del Partido Cardenista.

El IEE no registro conflicto alguno en 1995.

La tendencia electoral del 6 de julio de 1997 favoreció al PRI con el 51 por ciento de la votación, el PRD obtuvo el 43 por ciento y el PAN el tres por ciento.

3.- INDICADORES AGRARIOS.

Se registran cuatro núcleos agrarios de régimen comunal, la cabecera concentra el 64 por ciento de la superficie.

No se tienen conflictos agrarios.

4.- INDICADORES DE CULTURA POLÍTICA.

Existen cargos cívico religiosos.

Los concejales no perciben remuneración alguna.

Las mujeres votan.

Casi no existe población no católica.

En la ceremonia de cambio de autoridad municipal intercambian bastones de mando.

Los concejales no perciben remuneración alguna.

5.- CONCLUSIONES.

No se perciben conflictos de tipo político, excepto uno de origen religioso por la posesión de la imagen del santo patrono del pueblo, que es disputada por la cabecera y la cual se encuentra en una agencia, la existencia de cargos plantea la base de la existencia del sistema de usos y costumbres.

d.- Municipio: Santa María Camotlán.

Región: Mixteca.

Distrito Electoral: 15

Régimen electoral en 1995. Partidos Políticos.

Solicitud Grupo de Vecinos y Autoridades municipales.

1.- INDICADORES DEMOGRÁFICOS.

El municipio cuenta solamente con cabecera municipal.

Población de 1693 habitantes, sólo se registro una persona hablante de lengua indígena, mixteco.

Grado de marginación alto.

2.- INDICADORES POLÍTICOS Y ELECTORALES.

El IEE lo considero en 1995 como municipio en tránsito.

La votación del 6 de julio de 1997, favoreció al PRI con el 62 por ciento de los votos, en tanto el PRD obtuvo el 13 por ciento y el PAN el 12 por ciento.

3.- INDICADORES AGRARIOS.

Se registro un núcleo agrario de régimen comunal, en el cual la cabecera concentra el 100 por ciento del territorio.

Mantiene conflicto agrario por límites con Asunción Cuyotepeji

4.- INDICADORES POLÍTICOS.

Los cargos de concejales no son remunerados.

Existen cargos cívicos y religiosos.

La población no católica es del 3.6 por ciento

En la ceremonia de cambio de autoridades municipales se intercambian bastones de mando.

5.- CONCLUSIONES.

El municipio tiene características del sistema de usos y costumbres, pero existen factores posibles de debilidad como: Pérdida de identidad cultural y lingüística, la principal problemática política local es el desacuerdo entre dos grupos pertenecientes al PRI. Existe gran cohesión de la población en torno a la cabecera municipal y a su núcleo agrario.

e.- Municipio: Santa Catarina Mechoacán.

Región de la Costa.

Distrito Electoral: 11

Régimen electoral en 1995. Partidos Políticos.

Solicitud. Autoridad Municipal y los tatamandones.

1.- INDICADORES DEMOGRÁFICOS.

Cuenta únicamente, con la cabecera municipal donde se concentra la mayoría de los pobladores.

Población aproximada de 3826 habitantes, el INI, estima que el 100 por ciento de ellos son indígenas y hablantes del mixteco, el censo de INEGI, reporta un 84 por ciento, pero esto se registro así, porque sólo se considera población de más de 5 años.

Municipio de alta marginación.

2.- INDICADORES POLÍTICOS Y ELECTORALES.

El IEE, no tiene registro de otros partidos distintos al PRI.

La votación del 6 de julio de 1997, fue del 60 por ciento para el PRI y 23 por ciento para el PRD.

3.- INDICADORES AGRARIOS.

Registra un núcleo agrario de régimen comunal, en el cual la cabecera concentra la totalidad del territorio municipal.

4.- INDICADORES POLÍTICOS.

Existen cargos cívicos y religiosos.

Los cargos de concejales no son remunerados.

La población no católica es del 1 por ciento.

En la ceremonia de cambio de autoridades municipales, participan los tatamandones y se intercambian bastones de mando.

5.- CONCLUSIONES.

La valoración general hecha para este municipio de acuerdo a la base de datos de la Dirección de Usos y Costumbres, considera a este municipio con tipología de usos y costumbres en equilibrio, asimismo esta valoración en el rubro de los indicadores demográficos y sociales se le consideró de usos y costumbres, así como también en lo que corresponde a indicadores agrarios.

f.- Municipio de San Agustín Chayuco.

Región de la Costa.

Distrito Electoral. 11.

Régimen electoral de 1995. Partidos Políticos.

Solicitud de la autoridad municipal, tatamandones y autoridades agrarias.

1.- INDICADORES DEMOGRÁFICOS.

Tiene una población aproximada de 4110 habitantes.

Cuenta con la cabecera municipal y cinco agencias municipales y de policía.

Casi el 100 por ciento de la población es de origen mixteco y hablantes de esa lengua.

Municipio de alta marginación.

2.- INDICADORES POLÍTICOS Y ELECTORALES.

Originalmente la elección se realizaba por asamblea comunitaria hasta que se inconformó el Comité Municipal del PRD, en octubre de 1998.

La votación del 6 de julio de 1997 fue de alta competencia entre el PRI y PRD de entre un 55 por ciento y un 43 por ciento respectivamente.

3.- INDICADORES AGRARIOS.

Registra un núcleo agrario de origen comunal en la cabecera municipal y otro en la agencia municipal del Tigre.

No presenta conflictos agrarios.

4.- INDICADORES POLÍTICOS.

Existen cargos cívicos y religiosos.

Los concejales no reciben remuneración alguna.

Los tatamandones participan de la ceremonia de cambio de autoridades municipales, se intercambian bastones de mando.

No existen grupos religiosos distintos al católico.

5.- CONCLUSIONES.

Es un municipio con características de usos y costumbres en los indicadores demográficos que indican la presencia de población indígena, así mismo los indicadores agrarios y políticos demuestra tendencia a usos y costumbres en equilibrio.

A manera de resumen es importante señalar, que en todos los municipios se presentaron características semejantes, como por ejemplo la presencia de población de origen indígena, la cual puede o no mantener su lengua, al mismo tiempo, comparten un rasgo común, la marginación y desde luego una población que en números no sobrepasa más de 5 mil personas, lo cual permite la transmisión verbal del derecho consuetudinario y la reunión en asamblea, la mayoría pertenece a la religión católica. El régimen de propiedad de la tierra es generalmente comunal y en un solo caso ejidal.

La mayoría de los casos registró la existencia de cargos cívico-religiosos, no remunerados. Estas circunstancias determinan la construcción de un concepto social, donde la conciencia social identifica un concepto amplio de la representación política y social, una jerarquía de comisiones, mediante la cual el individuo escala, ocupando cargos que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad, esta jerarquía supone un ascenso creciente de responsabilidad y prestigio.

La existencia de los bienes comunales significa espacio, territorio y propiedad social de la tierra, desde la visión indígena.

Finalmente, la falta de remuneración por los cargos da sentido al servicio público y comunitario, estableciendo la diferencia con un sistema basado en el poder público.

El desarrollo de la elección municipal de 1998, con todo y el ingrediente de cambio de gobernador del estado, en términos generales se realizó, sin mayores problemas, sin embargo y considerando los grandes esfuerzos por sacar adelante los procesos municipales, el Congreso del Estado erigido en Colegio Electoral decreto las siguientes:

ELECCIONES EXTRAORDINARIAS.

La organización del proceso electoral de 1998, encontró en el artículo 125 del código electoral, su único instrumento para desahogar los procedimientos consuetudinarios, el cual establece el camino para la solución de controversias:

El Consejo General conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes...

Con esta base entre 1998 y 1999 se realizaron las siguientes reuniones en el Consejo General del I.E.E. y se tomaron acuerdos:

REUNIONES Y ACUERDOS (1998-1999).

MUNICIPIOS COMPARECIENTES 1998.	42
REUNIONES Y MINUTAS 1998.	73
ACUERDOS 1998.	278
MUNICIPIOS COMPARECIENTES 1999.	10
REUNIONES Y MINUTAS 1999.	12
ACUERDOS 1999.	60

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Con origen en el proceso electoral de 1998 se convocó a **Elecciones extraordinarias**.⁷⁵ en 15 municipios ellos fueron: Santo Domingo Tonalá en el régimen de Partidos Políticos, en el caso del régimen de usos y costumbres a La Pe, Asunción Tlacolulita, San Andrés Zabache, San José Ayuquila, San Juan Ñumí, San Lucas Camotlán, San Pablo Etla, Santa Cruz Acatepec, Santa María Colotepec, Santa María Camotlán, Santiago Matatlán, Santiago Xanica, Santiago Yaitepec y Santiago Yaveo, de estos catorce casos se realizaron elecciones en once de ellos y el IEE, no pudo concluir el proceso en Asunción Tlacolulita, San Pablo Etla y San Juan Ñumí.

Una pregunta que salta inmediatamente a la vista es porque razón en el régimen de usos y costumbres, es donde mayor número de elecciones extraordinarias se convocaron de la indagatoria iniciada con este motivo, se emitieron los siguientes resultados:

La Pe. Los concejales electos para el periodo 1996-1998 fueron reelectos para el periodo 1999-2001, se eligió una nueva planilla en enero de 1999 compuesta por los concejales suplentes de la planilla 1996-1998.

Asunción Tlacolulita. La intervención de fuerzas externas a la comunidad, no permitió contar con las condiciones mínimas para la realización de elecciones.

San Juan Ñumí. No existieron acuerdos entre las agencias municipales y la cabecera municipal, para la realización de elecciones.

⁷⁵ Memoria del proceso electoral 1998-1999. México. Instituto Estatal Electoral.2000.

San Pablo Etla. La presencia de la organización Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), la cual considera que las elecciones no tienen ninguna utilidad, no permitió la organización de la elección.

San Andrés Zabache. Esta se anuló en razón de que el primer concejal electo para el periodo 1999-2001, se desempeñó como regidor de hacienda en el periodo inmediato anterior en diciembre de 1998 se realizó una nueva elección donde se nombro un nuevo primer concejal y se ratifico a toda la planilla electa, anteriormente.

San José Ayuquila. La elección fue anulada porque se designaron a los ex regidores de hacienda y educación del periodo inmediato anterior, la nueva asamblea se realizo el 28 de marzo de 1999, se presento una planilla única electa de manera unánime.

San Lucas Camotlán. Se anulo porque no se levanto acta de la asamblea de la primera elección. La nueva asamblea se verifico el 8 de enero de 1999, ratificandose a los concejales electos la primera ocasión.

Santa Cruz Acatepec. No se realizo asamblea de elección por no existir condiciones, el IEE intervino para negociar entre las partes en conflicto, el acuerdo que permitió la realización de la asamblea fue que ninguno de los perdedores se integraría al nuevo ayuntamiento. La asamblea se realizó el 10 de febrero de 1999.

Santa María Colotepec. No se realizo ninguna asamblea de elección por no existir condiciones, se tuvo que negociar todas las condiciones que incluían el padrón municipal, la mesa de debates y la seguridad de la asamblea. La nueva elección se realizó el 31 de enero de 1999, ganando Elíseo Hernández Luna por 1979 contra 1743 votos de la planilla perdedora.

Santa María Camotlán. No se dio validez a las dos asambleas de elección, por lo cual se convoco a elecciones extraordinarias, derivado de lo anterior se reviso el padrón comunitario el cual finalmente quedo constituido por 1002 personas, la elección finalmente se realizo el 3 de febrero de 1999, la planilla ganadora obtuvo 415 votos y 372 la perdedora, la cual por cierto no se integró al nuevo ayuntamiento.

Santiago Matatlán. No se realizó ninguna elección por no existir condiciones, posteriormente a la anulación se convocó a elección extraordinaria, en ella se acodo no intervendrían las agencias municipales y de policía, sino exclusivamente los de la cabecera municipal, el 21 de febrero se realizó la elección, la planilla ganadora obtuvo 600 votos, la perdedora 245.

Santiago Xanica. Esta elección fue anulada porque, la supuesta asamblea de elección no convocó a las agencias municipales, situación registrada en el catálogo de usos y costumbres del Instituto Estatal Electoral, situación que internamente enfrentó al Presidente Municipal quien consideraba necesario convocar a todos, con los regidores quienes deseaban únicamente convocar a la cabecera. La asamblea se acordó para el 31 de enero de 1999, como condiciones se establecieron que los candidatos a concejales debían haber cumplido con los servicios comunitarios mínimamente por dos años y medio. La planilla ganadora obtuvo 410 votos contra 341 de sus adversarios.

Santiago Yaitepec. No se realizó la elección de concejales municipales por no existir condiciones mínimas, debido a la controversia sostenida por el Barrio Grande y el Barrio Chico. El 17 de enero se realizó la asamblea resultando ganadora la planilla del Barrio Grande.

Santiago Yaveo. La elección fue anulada por inconformidad generalizada de la comunidad porque la asamblea de octubre de 1998, se realizó sin la presencia de la mayoría de los ciudadanos, al mismo tiempo se defecto enfrentamientos entre la autoridad municipal y el comisariado de bienes comunales, finalmente acordaron la realización de la asamblea para lo cual se utilizaría la lista de comuneros señalándose como fecha el 10 de enero de 1999, la planilla triunfadora obtuvo 132 contra 94 votos.

En el único caso elección extraordinaria en el régimen con competencia por partidos políticos, fue el municipio de **Santo Domingo Tonalá**, en la Región de la mixteca, se cumplieron con todas las normas indicadas por el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se registraron dos planillas una del Partido Revolucionario Institucional encabezada por José Miguel Abarca y otra del Partido de la Revolución Democrática, encabezada por Armando Torres Hernández, se ubicaron 5 casillas y se capacitaron 35 ciudadanos del municipio para ser funcionarios

electorales, la jornada electoral se realizó sin contratiempos el 15 de agosto y se dieron a conocer los resultados definitivos el 19 de agosto de 1999, ganando el Revolucionario Institucional con 658 votos en tanto el de la Revolución Democrática obtuvo 603 votos.

En el doble régimen electoral la operación de los usos y costumbres tiene graves dificultades cuando se trata de interpretar, las normas constitucionales, que tienen que ver con el principio de la **no reelección**, aun no es posible realizar un registro adecuado, que permita a un concejal en este régimen, transitar de un periodo constitucional a otro, siempre y cuando, el personalmente, no exceda los tres años en el cargo.

Los concejales electos por el sistema de usos y costumbres, también tomaran posesión en la fecha a que se refiere el párrafo anterior y desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrán exceder de tres años.⁷⁶

Por otro lado esta claro que uno de los grandes principios de este régimen es el prestigio de la persona, con un buen ejercicio de gobierno, es posible que un individuo destacado por su trabajo, honestidad y capacidad logre rápidamente el consenso en su municipio, adicionalmente y como lo demuestran los resultados no se trata en ningún caso, de grandes concentraciones de personas lo cual facilita su comunicación entre sí, permitiendo consensar con mayor facilidad en una asamblea, adicionalmente, la asamblea no se sujeta a reglas establecidas, salvo el cumplimiento del sistema de cargos y los acuerdos son procesados en el acto y ejecutados de manera inmediata.

En este régimen es además claro que no es tan importante, el secreto y universalidad del voto, sino su eficacia y sentido honorífico para designar a la persona adecuada, no tanto la cantidad, sino la participación de la mayoría de los ciudadanos. Concluyendo, la diferencia entre el régimen de partidos políticos y de usos y costumbres es que en el primero se elige a un candidato de entre diversas opciones múltiples, en el segundo se designa a una autoridad calificando sus méritos y reconociendo su experiencia así como su transito y buenos resultados en el sistema de cargos, lo cual reduce al mínimo las posibilidades de elección o designación.

⁷⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca Artículo 98.

Por otro lado, se observa notoriamente, que el régimen de usos y costumbres es el que recibe mayor número de presiones por parte de los actores políticos, pues es un régimen que fácilmente permite la manipulación en medios de comunicación, independientemente de que al no contar con normas escritas las impugnaciones pueden ser realizadas con facilidad.

En este último comentario destaca de manera particular, porque en el Código Electoral de Oaxaca, no existen medios legales para salvaguardar los derechos políticos de estas comunidades, así como tampoco de ninguno de sus miembros, y los que existen sólo pueden ser combatidos por los partidos políticos, asimismo la nueva legislación federal en materia electoral facilita, que el Tribunal Federal Electoral conozca de estos asuntos en dos vías, el Tribunal Electoral no puede intervenir pues no existe norma alguna que lo faculte, estos dos recursos son:

- 1.- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 2.- El juicio de revisión constitucional.

Esta normatividad basada en principios clásicos del derecho occidental, y en donde supletoriamente se aplica el derecho civil, no corresponden a los principios de derecho social, que son el fondo del derecho consuetudinario, por lo que sería necesario, además del reconocimiento al doble régimen electoral vigente, el establecimiento de una judicatura especializada en derecho indígena que resolviera las controversias de este origen, aplicando criterios compatibles con las circunstancias particulares del caso, tal y como lo ordena la constitución federal en su artículo 4, cuando dice: "La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado".

Sin olvidar, desde luego, la necesidad de que el código electoral local cuente con un adecuado acceso a la justicia electoral con medios de impugnación y resolución de controversias que a nuestro juicio, el adecuado acceso a la justicia electoral debe considerar:

- 1.- El catálogo municipal de "Usos y Costumbres" autorizado de acuerdo con la ley.
- 2.- La petición de los interesados, valorando su carácter representativo.
- 3.- Audiencias y minutas de trabajo de la comunidad y de los órganos del Instituto Electoral.
- 4.- Acuerdos con los interesados o del propio instituto.
- 5.- Lineamientos de operación del Instituto Electoral.
- 6.- Estudios y análisis de cada caso, con información estadística, documental y de campo.
- 7.- Resolución o resoluciones del Consejo General Electoral.
- 8.- Considerar que los recursos que pudieran aprobarse y ser utilizados en este tipo de régimen deben ser sociales y no individuales, de orden público y no de derecho civil.

Finalmente, se concluye que la existencia del doble régimen electoral para los municipios del estado de Oaxaca, y en particular el de "Usos y Costumbres" responde a una realidad política y social inveterada, a una larga lucha de los pueblos indígenas con base en la legitimidad de su cosmovisión de la vida de su paciencia y resistencia, frente a corrientes políticas o tendencias modernizadoras. Y sin lugar a dudas, su permanencia en el escenario político, su manutención y conservación como cultura dependen, con mucho, de no abusar del régimen de derecho consuetudinario, de otorgarlo a quién legítimamente demuestre, no que le sirve como un mecanismo de elección, sino a aquellos que demuestren que efectivamente, constituye parte fundamental de su forma de vida.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO TRES.

1.- La gobernabilidad del estado de Oaxaca, se cimienta en una *adecuada política municipal, que descansa en el reconocimiento del estado a los representantes legítimos de los pueblos que lo habitan, personalizados por los presidentes municipales y los concejales de los ayuntamientos, es un acto de reciprocidad que permite constituir la coordinación en los niveles de Gobierno.*

Por otro lado es el estado de Oaxaca, el primero en el país, en poner en practica un doble régimen electoral, que sin proponérsele desde un principio, otorgo autonomía política a los pueblos indígenas y dando un nuevo contenido a la ley, convirtiendo ahora al uso y la costumbre que el código napoleónico negaba en norma fundamental en la entidad.

2.- *La importancia de las elecciones municipales se refleja, en la volatilidad política de las comunidades, cualquier error, implicara enfrentar un largo conflicto con resultados poco previsibles aun para el propio Gobierno del Estado y desde el punto de vista de la gobernabilidad se considera estratégico el desarrollo del proceso electoral con la mayor paz social posible.*

3.- *Los usos y costumbres se consideran un régimen electoral, pues tal y como lo establece Leonardo Váldez, constituyen un conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. A través de esta experiencia se demuestra, que existen otras formas de votar y otros conceptos de democracia, al aceptarlo ampliamos el desarrollo del derecho electoral, los horizontes de los derechos políticos y damos una nueva dimensión al servicio público.*

4.- *Los rasgos comunes al régimen de elección de derecho consuetudinario son:*

La fecha de elección, *la cual coincide con la fecha de mayor concurrencia a la población, pudiendo ser la de las cosechas, las fiestas del pueblo o la corriente migratoria.*

El lugar, *prácticamente todos desarrollan la asamblea en el centro de la población o en el lugar más adecuado como un auditorio, si cuentan con él.*

La asamblea, es la autoridad máxima, nadie discute su poder de decisión final y jurisdicción.

La pena, se da por incumplimiento, es la revocación del mandato y la estigmatización de la persona.

Los requisitos de elegibilidad, están sustentados en los conceptos de honradez, cumplimiento de los cargos y servicios, responsabilidad, disciplina, buena conducta, capacidad, experiencia y buena reputación, no todos pueden ser elegidos porque la sociedad indígena plantea restricciones como una condición de defensa respecto a la sociedad nacional.

El voto, es público, lo que revela ausencia de coacción.

Existe una gran mayoría de habitantes con religión católica, en la población.

La posesión de la tierra, se basa en el régimen de bienes comunales.

Es un régimen flexible capaz de incorporar nuevos cargos a su sistema interno, como ocurrió con los comités municipales del Partido Nacional Revolucionario en el gobierno de Lázaro Cárdenas o sucede con los comités de salud que actualmente apoyan las campañas de vacunación universal.

Los valores comunitarios están por encima de los derechos particulares.

Si existe o llegara a existir oposición, la asamblea procesa la diferencia y somete al inconforme.

5.- La experiencia del proceso electoral de 1995, demostró la vitalidad y fuerza de los usos y costumbres en el estado de Oaxaca, si una de las experiencias políticas más delicadas, como lo es una elección podía ser procesada y reconocida en este régimen, es posible hacerlo en otros aspectos de la vida pública de los municipios y de la entidad.

6.- Los acuerdos procesados por los partidos políticos para permitir la operación de los usos y costumbres, demuestran que más que leyes se necesita **voluntad política**, pues cuando dos derechos del mismo nivel se enfrentan entre sí, (artículos 4 y 41 de la constitución federal), puede y debe mediar un acuerdo para poder avanzar.

7.- El proceso electoral de 1998, se desarrolló con reglas más acabadas, que enunciaban con claridad el doble régimen electoral municipal haciendo más expedita, la administración del proceso electoral y señalando con mayor exactitud, no como debían conducirse los municipios, sino cual es el papel de las autoridades del Estado, de esta manera ya no fueron necesarios acuerdos especiales para la operación de las normas de derecho consuetudinario en la elección de autoridades municipales.

8.- De las regiones socioeconómicas de la entidad, la del Papaloapam destaca, por la inexistencia de municipios con régimen de usos y costumbres, como explicamos coincide con ser una de las regiones con mayor desplazamiento de población indígena. En tanto la de la Sierra Norte o Sierra Juárez no cuenta con municipios con competencia de partidos políticos, se trata de la zona de orografía más accidentada y de los pueblos indígenas que más tardaron en aceptar las instituciones de la colonia.

9.- Los seis municipios que fueron reclassificados en usos y costumbres, tienen como rasgo distintivo la existencia de cargos cívico-religiosos, los cuales no son remunerados, la marginación, un gran porcentaje de practicantes católicos y una población poco numerosa.

10.- Para este momento el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, ha autorizado ya el catalogo de municipios de usos y costumbres para el proceso electoral del 2001, conteniendo 418 municipios con régimen de derecho consuetudinario y 152 del régimen de partidos políticos, el anuncio ocurrió el mismo día que el Ejército Zapatista hacia su presentación ante el Congreso de la Unión.

CONCLUSIONES GENERALES.

A.- La implantación del municipio en México, contó con la fortuna de las similitudes de organización político religiosa de los pueblos indígenas al momento de la conquista, en ambos casos, se ejercían funciones de administración de la localidad, organización del trabajo, impartición de *justicia así como la recaudación y entrega de tributos, facilitando con ello* la rápida expansión de la institución. El municipio fue la primera medida de la Corona Española en los pueblos de América cuyo objetivo fue la colonización y el establecimiento del nuevo orden, su asimilación indiano a la institución y su implantación hispano a los pueblos indígenas.

B.- El municipio, mostró parte sus grandes capacidades al dar respuesta a dos cuestiones importantes para los pueblos indígenas:

1.- La visión sacralizada del poder.

2.- Al concepto de espacio y territorio.

En el primer caso, los señores principales continuaron ejerciendo funciones religiosas al mismo tiempo, que las civiles y municipales. En el segundo caso: El municipio como territorio y jurisdicción tuvo capacidad para dar respuesta al concepto de espacio (connotación divina) y territorio (connotación humana) propio de la visión indígena del poder.

Es importante considerar que mientras, en otros países la regla fue el exterminio de la población original y en la actualidad su confinamiento en reservas es una realidad, que nuestro país con una sociedad producto de un mestizaje, tiene a sus pueblos indígenas del estado de Oaxaca y de otros estados en municipios, una institución pública reconocida con categoría política y legal.

C.- La Corona española y la administración colonial con el establecimiento de la República de Indios a diferencia de la República de Españoles, distinguieron y generaron una dualidad en la institución municipal, esta situación no respondía a connotaciones racistas como se podría pensar de primera mano, sino que al realizar una revisión del sistema jurídico español, se puede considerar, que era el producto de la concurrencia de varias circunstancias: A su método casuístico, a sus fuentes de derecho en la que destacaba la costumbre, la que incluso podía ser superior a la ley, además la costumbre podía ser criolla o indígena. Todos estos elementos se articulaban dentro de una concepción general, basada en el derecho natural, que se comprendía a partir de una concepción cristiana del cuerpo social, con Cristo a la cabeza y en donde, cada cristiano tendía a desarrollar una función diferente, lo que nos permite entender, que el derecho natural otorgaría trato desigual a los desiguales.

D.- El sistema jurídico colonial favoreció ampliamente la conservación del derecho consuetudinario, usos y costumbres, al considerar a la costumbre por encima de la ley, concediendo el derecho a la conservación de las particularidades de cada pueblo en cuanto a sus tradiciones y costumbres, siempre y cuando, no atentaran contra el derecho natural.

E.- La incursión de la Iglesia, la quinta rama de la administración colonial, en la conquista y su papel desempeñado en la Colonia, reforzó la implantación del municipio, pues como parte de su estrategia de cooptación a los señores principales, les otorgo cargos dentro de la estructura religiosa, que incluía a la Santa Inquisición, reforzando con ello la visión indígena que considera el origen divino del poder.

F.- El debilitamiento de las capacidades políticas de los principales, generó como consecuencia, la división de los antiguos señoríos, en múltiples comunidades que recurrieron a la formación de repúblicas y con ello a la institución del municipio como una estrategia de defensa territorial y de representación política ante la agresiva implantación del liberalismo en México.

G.- La Constitución de Cádiz introdujo el principio de igualdad entre España y las colonias y por extensión entre sus pobladores, la introducción de este principio en la etapa independiente, no impidió la conservación de las Repúblicas de indios, situación reconocida por la Constitución de Oaxaca de 1825. Durante esta época dominada por el liberalismo

mexicano, casi la mayor parte del siglo XIX, no fue una experiencia de igualdad para los pueblos indígenas, pues se presentó como una paradoja entre la igualdad jurídica y la desigualdad social, situación que persiste en la actualidad, inclusive las Leyes de Reforma lejos de ser benéficas para los pueblos indígenas, causaron el efecto contrario, por ejemplo, la desamortización de los bienes de manos muertas afectó la posesión de los bienes comunales, para organizar la hacienda y constituir con ello la propiedad privada, el principio de igualdad entre los individuos ponderó los valores personales, por encima de los derechos sociales y comunitarios de los pueblos indígenas. La estrategia frente a esta circunstancia no ofrecía muchos caminos y el municipio apareció como mecanismo de defensa territorial y representación política avanzando rápidamente de una división territorial a expresión de un espacio eminentemente político. El liberalismo fundamentalmente individualista chocó con la visión colectiva de los pueblos indígenas y su concepto de espacio y territorio.

F.- El número de municipios que componen la división territorial del estado de Oaxaca, tiene como una de sus causas, la conservación de las repúblicas de indios que reconocía la Constitución Local de 1825, así como a la longevidad de 68 años de la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior del Estado de 1857, la cual consideraba como municipio todo aquel poblado de 500 habitantes y la cual tuvo vigencia hasta 1925. Es importante mencionar que la institución municipal dio a los indígenas un órgano de gobierno y de representación política, que les permitió la defensa de sus territorios y valores comunitarios, frente al estado nacional. Esta visión sobre territorio no es una cuestión mínima en la entidad pues datos del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), indican que entre 1915 y 1987 el reparto agrario en el estado, se encontraban involucradas en acciones agrarias 7 millones de hectáreas que significaban el 75 por ciento del total del territorio oaxaqueño, a las que debía agregarse un millón más con problemas por conflictos de límites, lo que representaba un total del 90 por ciento de la superficie de la entidad.

Esta claro que la complejidad del municipio no resiste aceptar como criterio fundamental el del número de pobladores y que pueden y deben ser considerados diversos factores entre los cuales destacan, los usos y costumbres de los pueblos indígenas y todos los valores que ellos representan y a manera de reivindicación en el caso de los derechos indígenas, sería posible crear la figura del municipio indígena, que implicaría no sólo la forma de elección, sino también la aprobación de forma de administración pública de esos ayuntamientos indígenas.

G.- Oaxaca, salió bien librada del siglo XIX, pues la hacienda no logró gran expansión en la entidad, las condiciones de incomunicación, el origen político de los Presidentes Juárez y Díaz y fundamentalmente el aislamiento geográfico y difícil orografía no permitieron la formación de latifundios.

H.- El municipio en el estado de Oaxaca y en particular los que están constituidos por comunidades indígenas, han sido desestabilizados en muchos casos por medidas políticas o burocráticas, por ejemplo, las principales reformas políticas federales de 1977 y 1983, introdujeron arbitrariamente el principio de representación proporcional en los municipios indígenas, lo cual generó confusiones y grandes controversias por una pluralidad política artificial. Para el caso de municipios con competencia de partidos las reformas fueron utilizadas para acelerar las disputas por el poder local y con ello apresurar el debilitamiento del PRI.

I.- El reconocimiento de los derechos indígenas en México, inició formalmente con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en julio de 1990, sin embargo no ocupa los principales lugares de la agenda política nacional, sino hasta el levantamiento de Chiapas en 1994, por otro lado creo necesario precisar, que si bien puede existir una Ley Nacional de Derechos y Cultura Indígena, es más importante que los estados legislen, para atender a la problemática local de los grupos que habitan en su territorio, pues está claro que no todos los grupos indígenas del país tienen las mismas demandas y necesidades.

J.- La reforma federal al artículo 4 constitucional, la local de 1990, la reformas electorales locales de 1995 y 1997 y la promulgación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca de 1998, reconocen la existencia de una dualidad histórica, la realidad nacional frente a la realidad indígena.

K.- Al establecer legalmente el doble régimen electoral desaparece la máxima del Código Napoleónico, en el cual, nada puede estar por encima de la ley, cuando aceptamos la existencia del derecho consuetudinario, no estamos generando una regresión, sino que se demuestra la capacidad de la sociedad para procesar realidades distintas.

L.- El Doble Régimen Electoral de los Municipios de Oaxaca distingue perfectamente:

1.- La existencia de municipios que se rigen por sus usos y costumbres en la elección de autoridades municipales a diferencia de los municipios donde existe la competencia de partidos políticos.

2.- Los municipios con reglas de derecho consuetudinario obligan a la autoridad a adoptar soluciones caso por caso, las cuales se registran en el Catalogo de Municipios de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral, tal y como ocurría con el derecho indiano, trasladándolo a una experiencia más moderna estamos hablando de jurisprudencia. En tanto en el régimen de competencia de partidos las reglas son generales y de aplicación general para todos los participantes, pues parten de un estado positivo.

3.- En el régimen de partidos políticos se selecciona candidatos para poder entonces elegir autoridades, en el régimen de usos y costumbres se eligen o designan autoridades.

4.- En el régimen de partidos los participantes esperan el lanzamiento de la convocatoria oficial, en el de usos y costumbres los procedimientos propios de la comunidad indican la fecha de elección, con lo cual la incidencia de partidos políticos es poca o nula.

5.- En el régimen de partidos políticos se comprenden los municipios más poblados, con los ayuntamientos más grandes y de mayor capacidad económica, en los cuales los servidores públicos reciben remuneración. En el de usos y costumbres, las poblaciones pequeñas, generalmente marginadas, con ayuntamientos mínimos y pobres, con un sistema de cargos que incluye puestos administrativos, civiles y religiosos por los cuales no se percibe remuneración alguna.

6.- En el régimen de partidos políticos, todo el que tenga dieciocho años, cuente con credencial para votar, cumpla con los requisitos de elegibilidad, puede votar y ser votado, en suma ser considerado ciudadano en términos de la Ley. En el de usos y costumbres la ciudadanía, es un derecho sólo disfrutable, para aquellos que han cumplido con los reclamos y deberes que la comunidad asigna por medio de la asamblea.

M.- El proceso electoral de 1995, se puede identificar como el del pseudo régimen de usos y costumbres, pues aun y cuando se daban los primeros para el reconocimiento de los derechos indígenas en materia electoral, se les obligaba a una jornada electoral de ratificación que como era natural nunca se cumplió, por otro lado se continuaba hablando de candidatos y no de autoridades, sin embargo, sentó las bases para el mejoramiento de la legislación y depuro la operación de las normas aplicables.

N.- El proceso electoral de 1998 se significo por la revisión más amplia y exhaustiva de los municipios que se integraban al régimen de elecciones por normas de derecho consuetudinario, las normas ahora ya no hablan de candidatos, sino de concejales lo cual significo un gran avance, pues ya no era obligatoria la jornada electoral de ratificación.

Ñ.- Concluyendo, el futuro del régimen de usos y costumbres en Oaxaca deberá alcanzar un punto de equilibrio real, es claro que en este momento existen municipios que tienen más problemas, conservando este régimen especial que transitando a la competencia de partidos, por lo tanto, debe modificarse el número y los municipios que deban incluirse en él, debiendose evaluar las condiciones particulares de pluralidad social y política de los municipios, índices de marginación, la homogeneidad de sus sociedades en cuanto a religión y educación, al número y concentración de su población indígena o no, la propiedad de la tierra y desde luego la existencia del sistema de cargos cívico-religiosos así como la prestación gratuita de los servicios comunitarios.

Como ejemplo, de lo anterior, destaca el municipio de San Sebastián Tutia ubicado en la salida al Sur de la ciudad de Oaxaca, la cabecera municipal y una de sus agencias, tienen ambas un aproximado de 2 mil habitantes, con motivo de la expansión de la mancha urbana se construyo dentro de estos límites municipales, una unidad habitacional denominada El Rosario, misma que tiene una población aproximada de 20 mil personas las cuales, no pueden participar de la elección de autoridades municipales, pues en virtud del régimen de usos y costumbres sólo participan habitantes de la cabecera municipal.

O.- La búsqueda del equilibrio en el doble régimen electoral, es importante pues de ella depende la sobrevivencia de los usos y costumbres de pueblos que son eminentemente indígenas, pero también el respeto a los derechos políticos de los demás habitantes del estado que no son o no se consideran indígenas.

p.- Oaxaca es un estado subsidiado por la federación, de cada peso que se gasta en la entidad, 90 centavos provienen del Gobierno de la República, esos recursos son distribuidos obligatoriamente, vía las participaciones municipales, la existencia de 570 municipios salvaguarda una distribución de los ingresos fundada en normas y fórmulas legales de carácter obligatorio, que de otra manera podrían causar que los recursos públicos fuesen desviados a otros fines por algún alto burócrata, de esta manera el municipio responde a expectativas sociales, políticas y económicas de la mayoría de los oaxaqueños. En el estado el presupuesto de egresos tiene una distribución en términos generales de un 50 por ciento para Educación Pública y las inagotables demandas de la CNTE, un 20 por ciento para el Gobierno del Estado y un 30 por ciento para los 570 municipios.

Q.- El municipio juega un papel de intermediación cuyo rasgo es darle cohesión y contenido a la organización política, social y económica de la entidad, si bien es cierto puede no contar con todos los elementos técnicos y materiales suficientes, es claro, que su aportación desde la perspectiva de organización política y administrativa así como del ordenamiento de la población son estratégicos para el desarrollo del estado, jugando además, un papel vital en el control, evaluación y supervisión de los programas de los Gobiernos federal y estatal.

R.- Durante el desarrollo de este trabajo comprobamos la existencia del doble régimen electoral en los municipios, sin embargo, existe una tercera modalidad de elección municipal, mediante el decreto número 50 de fecha febrero 11 de 1933, los poderes del estado, instituyeron la modalidad del plebiscito, asambleas abiertas entre la ciudadanía para resolver sobre la elección de planillas, este mecanismo se desarrollo para resolver las impugnaciones contra las resoluciones del Congreso, al designar Juntas de administración en municipios conflictivos. Sin embargo al ser una elección fulminante, el plebiscito desataba gran inquietud en las poblaciones, por lo cual su uso ha sido restringido.

S.- Como ha quedado establecido en antecedentes, el régimen de usos y costumbres es aplicable a los pueblos indígenas, los cuales en la actualidad, no cuentan con territorio propio como etnias, solamente con el espacio del municipio sometido a una dualidad que genera condiciones sui generis, como el hecho de que los municipios oaxaqueños en su

mayoría, no cumplen con el criterio poblacional legal para serlo, cuando, como se demuestra de acuerdo con las normas de derecho consuetudinario, realizan sin lugar a dudas un ejercicio de gobierno pleno que contribuye al desarrollo del estado, por lo anterior considero oportuno, que en el futuro próximo la Constitución Federal, la particular del Estado de Oaxaca, reconozcan la existencia del municipio indígena, dando validez legal al sistema de cargos como una forma específica de administración pública, a sus usos y costumbres como expresión de autonomía política, a su particular modo de administración de la justicia y continuar el largo camino de el reconocimiento de la verdad, con la seguridad de que contribuirá a la Gobernabilidad del país.

T.- Confirmamos la hipótesis que sustenta este análisis, la dualidad de la realidad indígena y de la realidad mestiza, inicia desde la implantación de la institución del municipio en la época de la colonia, cada una de estas realidades se fundó con sus propias reglas para unos derecho consuetudinario, para los otros derecho civil, situación que también se manifestó en los intereses económicos, distinguiéndose en el caso de la propiedad el de los bienes comunales para los pueblos indígenas, el de bienes y arbitrios antecedente de la propiedad privada para los españoles, esta dualidad subsistió a las diferentes etapas históricas del país y maduro con él, de manera tal que el régimen de usos y costumbres tránsito de forma paralela toda la ruta del México independiente hasta la actualidad siendo observado, conocido pero nunca autorizado. El doble régimen electoral de los municipios de Oaxaca que inicia en 1995, se perfecciona en 1997 y se complementa con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, reivindica la autonomía política de los pueblos de la entidad, pero al mismo tiempo constituye la primera experiencia real del ejercicio de derechos, que durante mucho tiempo solamente habían sido declarativos, para demostrar con realidades que los derechos indígenas subsisten por legitimidad propia y que no trastocan la construcción de la democracia del país, sino con su diferencia enriquecen la vida política de todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. "Formas de Gobierno Indígena". F.C.E. México. 1980.
- 2.- ALCANTARA Saez, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio". F.C.E. México. 1995.
- 3.- BAILÓN Corres, Jaime. "Pueblos indios, elites y territorio". El Colegio de México. México. 1999.
- 4.- BOHEM de Lamerías, Brigitte. (Coordinador). "El municipio en México". El Colegio de Michoacán. México. 1987.
- 5.- CARMAGNI, Marcelo. "El regreso de los dioses, el proceso de reconstitución de la identidad étnica de Oaxaca en los siglos XVII y XVIII". F.C.E. México. 1988.
- 6.- CARRASCO Altamirano, Diódoro. "Propuesta de un nuevo acuerdo para los pueblos indígenas". Gobierno del Estado de Oaxaca. México. 1994.
- 7.- CASTELLANOS Hernández, Eduardo. "Formas de Gobierno y sistemas electorales en México, 1812-1840". Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo A.C. México. 1996.
- 8.- CHANCE, John. TAYLOR, William. "Cofradías y cargos: Una perspectiva histórica de la jerarquía cívico religiosa mesoamericana". INAH. Suplemento de antropología no. 14. México. Mayo-julio de 1987.
- 9.- "Colección de Leyes, Decretos, Circulares y otras disposiciones". Gobierno del Estado de Oaxaca. Volúmenes I y II. México. 1980.
- 10.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". IFE. México. 2000.
- 11.- CRUZ Iriarte Francisco Rodrigo. "Política y legislación electoral en los municipios de Oaxaca". Tesis de Maestría. Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. México. 1988.

12.- "Decreto 278 del Congreso del Estado de Oaxaca" donde se reforman los artículos 25, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 68, 102, 125 y 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 13 de mayo de 1995.

13.- "Decreto 279 del Congreso del Estado de Oaxaca" donde modifican diversos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 13 de mayo de 1995.

14.- "Decreto 203 del Congreso del Estado de Oaxaca" donde se modifican diversos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1 de octubre de 1997.

15.- DÍAZ Polanco, Héctor. "Autonomía regional. La autodeterminación de los Pueblos Indios". Siglo XXI-UNAM. México. 1991.

16.- DÍAZ Polanco, Héctor. "El fuego de la inobediencia. Autonomía y rebelión india en el obispado de Oaxaca. Ediciones Casa Chata-CIESAS. México 1992.

17.- "Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM-Porrúa. México. 1993.

18.- DOUGNAC Rodríguez, Antonio. "Manual de Historia de Derecho Indiano". Mc Graw Hill.UNAM. México. 1988.

19.- FLORES Cruz, Cipriano. "Los valores políticos de los oaxaqueños". Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. México. 1997.

20.- FLORES Cruz, Cipriano. "Los usos y costumbres como sistema electoral: El caso de los municipios indígenas de Oaxaca". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cancún, México. Marzo de 1998.

21.- GERHARD, Peter. "Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1521". UNAM. México. 1986.

22.- GUERRRO, Omar. "Del estado gerencial al estado cívico". UAEM-Porrúa. México. 1999.

23.- ITURRIAGA, Arminda. "Gobierno y administración municipal en México. Historia del Municipio Mexicano". CEDEMUN-SEGOB. México. 1993.

- 24.- "Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado". Gobierno del Estado de Oaxaca. México. 1998.
- 25.- "Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca". Gobierno del Estado de Oaxaca. México. 1993.
- 26.- LÓPEZ Barcenas, Francisco. "Autonomía y Derechos Indígenas en México". INI. México. 2000.
- 27.- LÓPEZ Barcenas, Francisco. "La diversidad mutilada. Los derechos indígenas en la legislación de Oaxaca". Cuadernos de antropología jurídica No. 4. INI. México. 2000.
- 28.- MARTINEZ Cabañas, Gustavo. "La administración Estatal y Municipal de México". INAP. México. 1985.
- 29.- "Memoria de los Procesos Electorales Municipales de 1995". Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. México. 1996.
- 30.- "Memoria de los Procesos Electorales 1998-1999". Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. México. 1999.
- 31.- MONTEMAYOR, Carlos. "Los Pueblos Indios de México, Hoy". Editorial Planeta. México. 2001.
- 32.- MUNCH, Guido. "Historia y cultura de los Mixes". Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM. México. 1996.
- 33.- ÓRNELAS López, José Luis. "Historia de la cuestión agraria mexicana. Estado de Oaxaca. 1925-1986. Volumen II. Juan Pablo Editor-Gobierno del Estado de Oaxaca-UABJO. México. 1988.
- 34.- PASTOR, Rodolfo. "Desamortización, regionalización del poder y guerra de castas, Poder local, Poder regional" Colegio de México. México. 1986.
- 35.- "Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998". Gobierno del Estado de Oaxaca. México. 1993.
- 36.- "Política Indigenista 3. Los pueblos indígenas en la legislación nacional". INI. México. 2000.

37.- ROMERO Frizzi, María de los Angeles. "El sol y la Cruz. Los pueblos indios del México colonial. Historia de los pueblos indígenas de México. CIESAS-INI. México. 1996.

38.- ROMERO Frizzi, María de los Angeles. (Compilador). "Lecturas Históricas del estado de Oaxaca". Volúmenes III, IV. INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca. México. 1990.

39.- SIGAUT, Nelly (Editora). La Iglesia Católica en México. El Colegio de Michoacán. Secretaría de Gobernación. México. 1997.

40.- VAN DE FLIERT, Lydia. "Guía para pueblos indígenas". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1997.