

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

USOS Y COSTUMBRES EN LOS PROCESOS ELECTORALES
DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LIC. MA. SOLEDAD XOLALPA RAMIREZ

CON LA TUTORIA DE: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2002





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.

Al **MAR** que inunda mi vida de felicidad
Y
al **SOL** que ilumina mi camino.

Mi hijita **MARISOL**

A mi esposo **HEBERTO**
con amor.

A quienes han sido mi
motivación, mi orgullo y mi
ejemplo:

Mami y Papi (+)

A mis queridos hermanos:

*Norma, Silvi, Wences e
Illy.*

A mis otros hermanos:

*Oscar, Miguelo, Normita,
Cuco, Miguel, Irma y
Claudia.*

A mis lindos sobrinitos:

Irmita, Abril y Oscarín.

A quien toda mi vida he de
agradecer su apoyo, su
confianza y su gran
amistad.

Con admiración y respeto al
*Dr. Carlos F. Quintana
Roldán.*

INTRODUCCION

El estado de Oaxaca, uno de los de mayor personalidad dentro de la nación mexicana, es un territorio de muy variados recursos naturales y singular topografía, donde se reúnen extraordinarios vestigios de las épocas Prehispánicas y Colonial, una notable diversidad cultural (actualmente son 16 regiones étnicas, que se remontan alrededor del año 1,600 a. C.) y una gran riqueza de costumbres y tradiciones.

Dentro de este marco de ideas, podemos afirmar que el Derecho Consuetudinario aún es practicado por los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueños; se basa en tradiciones muy remotas, fue tolerado pero no reconocido por la legislación; el gobierno estatal podía impugnarlo según la conveniencia del caso.

Sin embargo, en los últimos años se han operado cambios notables en las actitudes de la sociedad y del aparato gubernamental. Ello ha sido consecuencia de un mayor activismo de algunos grupos étnicos - no nada más del estado de Oaxaca, sino en todo el país - que han luchado y defendido por sus usos y costumbres, demostrando que pese a la existencia de una legislación que no los contemplaba, han sido eficaces, iniciando así un proceso de inclusión y no de marginación como lo es en algunas partes de nuestro país.

De este modo, podemos decir que el Derecho Natural de las etnias oaxaqueñas es vigente y sin lagunas; la comunidad les otorga plena validez porque así lo estiman justo y necesario; ya sea para solucionar conflictos agrarios, sociales, políticos, etc. o bien, por el simple bienestar social.

Oaxaca cuenta con un elevado número de municipios integrados en su mayoría, por grupos étnicos que tienen sus propios usos y costumbres y que, desde siempre, han tratado de defenderlos y preservarlos como parte de su historia, de la vida de sus habitantes. Es así como, dentro de esa costumbre, esa tradición y esa creencia convertida en ley, la palabra de los viejos o ancianos se hace oír.

Una de las principales características que distingue a la población indígena de la que no es, es el **Sistema de Elección de Autoridades**, que han mantenido a través del tiempo y han ido enriqueciendo con rasgos que adquieren por el contacto con otras culturas, esto ha llevado a las comunidades indígenas a exigir al gobierno su reconocimiento legal.

Hasta 1995 la elección de autoridades municipales fue a través del sistema de partidos políticos; es decir, que en todos y cada uno de los 570 municipios en que se divide el estado elegían a sus autoridades municipales de candidatos que eran apoyados y respaldados por partidos, a través de votaciones en las urnas donde se utilizaban boletas electorales. Afortunadamente, en esta fecha hubo una reforma político-electoral donde se reconoce la práctica política que llevaba años en los municipios oaxaqueños y que era la elección de sus autoridades municipales de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. Es decir, desde tiempo inmemorial los habitantes de

algunos de esos Municipios habían elegido a sus propias autoridades por medio de Asambleas Comunitarias, sin la participación de los partidos políticos y sin la utilización de mamparas, urnas y boletas electorales, que son instrumentos propios de la tradición política contemporánea, de Derecho Positivo.

Con la reforma electoral en 1997 se avanza en este terreno y se da reconocimiento pleno a los Usos y Costumbres de los Municipios que eligen a sus autoridades de manera directa, a través de Asambleas, y se deja que sean los propios interesados quienes organicen y desarrollen la elección, sin la intervención de la autoridad electoral.

La renovación de la autoridad en los municipios indígenas comprende no sólo el cambio de los integrantes del cabildo (Presidente, Regidores y Síndico), sino que también el nombramiento de personas encargadas de desempeñar cargos auxiliares o comunitarios como: el Alcalde o Juez Municipales, el Comandante y Subcomandante de Policía y los Topiles o bien, puestos religiosos, como lo es el Mayordomo.

En este tenor, en la historia del Estado de Oaxaca de los 570 Municipios, en la elección municipal de noviembre de 1995 un total de 412 renovaron autoridades municipales por Usos y Costumbres y 158 por el sistema de partidos; en octubre de 1998, 418 eligieron a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres y, recientemente, en octubre del 2001, también 418 lo hicieron bajo el mismo sistema consuetudinario.

Es, precisamente que la hipótesis del presente trabajo de investigación es demostrar que *los usos y costumbres son un instrumento eficaz en la elección de autoridades municipales*, en especial, de aquellos que conforman el Estado de Oaxaca, y en nuestro sistema jurídico encuentra su fundamento en la reciente reforma constitucional en materia indígena y que se contiene en el artículo 2º: "*... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía para: ... III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...*"

Para el estudio del presente trabajo se ha dividido cuatro capítulos, sustentados en una amplia bibliografía. En el Primero, nos referiremos a un marco conceptual de lo que son los usos y las costumbres, desde el punto de vista doctrinal, legislativo y haremos una apreciación personal.

En el Segundo se abarcará el marco jurídico de los usos y costumbres tanto en documentos internacionales -el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-, así como nacionales, dentro de las cuales se señalarán las reformas constitucionales federales y locales; las reformas a diversos ordenamientos sobre la materia, como el Código Electoral del Estado de Oaxaca y la expedición de la nueva Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas.

En el Capítulo Tercero se abordará el marco jurídico del municipio en el Estado de Oaxaca, en las Constituciones Federal y Local, así como en la Ley Orgánica Municipal de la entidad y el Código de Instituciones y

Procedimientos Electorales y se concluirá analizando la problemática del estado en cuanto a su amplio número de municipios.

En el Cuarto Apartado, se analizarán los Usos y las Costumbres en los Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, desde sus aspectos generales, el propio proceso electoral, la intervención de diversas autoridades electorales y los mecanismos de solución de conflictos electorales.

Finalmente, se harán una serie de conclusiones y propuestas en torno al tema que nos ocupa.

Para la elaboración de la presente investigación, se utilizará el *método científico*, toda vez que permitirá en su instrumentación, la concurrencia de otros métodos y técnicas existentes, como: el histórico, el inductivo y el analítico.

Se utilizarán los elementos del método científico: la observación, la hipótesis, los conceptos de las teorías científicas, los postulados y los principios jurídicos, así como los diseños de comprobación científica, que se aplicarán de la siguiente manera: observación del problema, formulación del problema, elaboración de la hipótesis, diseño de la prueba o comprobación de la hipótesis.

También, en apoyo de lo anterior, utilizaremos el *método histórico*, ya que se sustenta en la experiencia de los tiempos y los conocimientos plenos de las instituciones jurídicas. Sólo es posible obtener ese conocimiento si consideramos su evolución histórica.

El *método inductivo* se utilizará en el proceso en el que, a partir de casos particulares, obtendremos conclusiones que expliquen el problema estudiado.

También se utilizará el *método analítico* por el que podremos distinguir los elementos del problema a estudiar y se procederá a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado.

En cuanto a las *técnicas de investigación* se utilizará la *documental* y la *de campo*, esta última es de se sumo valor, toda vez que se tomaron como muestra dos comunidades indígenas, con las cuales se tuvo una convivencia directa, principalmente con la *Chatina* del Municipio de Santa Catarina Juquila y con la *Triqui* del Municipio de Santa María Copala; ello, con objeto de poder investigar sus usos y costumbres, ya que ellas no están reglamentadas en ningún documento físico, todo depende de un derecho consuetudinario.

CAPITULADO

USOS Y COSTUMBRES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA

CAPITULO I "MARCO CONCEPTUAL DE LOS USOS Y COSTUMBRES"

	Pág.
1.1. Consideraciones Generales	1
1.2. Doctrinal	6
1.3. Legislativo	9
1.4. Concepto personal de Usos y de Costumbres	12

CAPITULO II "MARCO JURIDICO DE LOS USOS Y COSTUMBRES"

I.- AMBITO INTERNACIONAL.

2.1. Diversos Instrumentos Jurídicos Internacionales previos al Convenio 169 de la OIT.	13
2.2. Convenio 169 de la OIT.	20
2.3. Política General del Convenio 169 de la OIT.	23

II.- AMBITO NACIONAL.

	Pág.
2.4. Reforma a los Artículos 4º y 27 Fracción VII de la Constitución General de la República de 1992.	33
2.5. Reforma a la Constitución Política del Estado de Oaxaca en materia indígena.	38
2.6. Reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO).	44
2.7. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.	51
2.8. Otros Ordenamientos Legales Estatales.	55
2.9. Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Oaxaca.	57
2.10. Reforma Constitucional en materia indígena de Fecha 14 de Agosto del 2001.	62

CAPITULO III

“MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE OAXACA”

3.1. El Artículo 115 de la Constitución General de la República.	64
3.2. La Constitución del Estado de Oaxaca.	75
3.3. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.	82
3.3.1. El Ayuntamiento. Su integración.	87
3.3.2. Otras Autoridades Municipales.	99

	Pág.
3.4. La Problemática del Estado en cuanto a su amplio número de municipios.	107

CAPITULO IV "USOS Y COSTUMBRES EN LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES"

4.1. Aspectos Generales.	111
1.2. Reglas generales para llevar a cabo los procesos Electorales en los Municipios que se rijan por los usos y las costumbres.	120
4.3. Proceso Electoral.	126
4.4. Actos que comprende el procedimiento electoral y órganos que lo ejecutan.	128
4.5. Actos previos a la elección.	130
4.6. Jornada Electoral.	134
4.6.1. Convocatoria	135
4.6.2. Formas de Votación	135
4.6.3. Características del Voto	138
4.7. Convalidación del Proceso Electoral por los Organos Electorales Estatales	139
4.7.1. Intervención del Instituto Estatal Electoral	140
4.7.2. Intervención de la Legislatura Local	141
4.7.3. Toma de protesta	142
4.8. Mecanismos de conciliación en los casos	144

de controversia y la impugnación de Asambleas

	Pág.
CONCLUSIONES	148
PROPUESTAS	153
ANEXO I. "La Vara de Mando".	156
ANEXO II. "El Tequio".	161
ANEXO III. Reforma Constitucional en Materia Indígena de fecha 14 de agosto del 2001	164

Bibliografía

Glosario

CAPITULO I
MARCO CONCEPTUAL DE LOS USOS Y
COSTUMBRES

"En los pueblos está la historia, es el río que corre, es la labor callada."

Anciano Triqui.

USOS Y COSTUMBRES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA

CAPITULO I

"MARCO CONCEPTUAL DE LOS USOS Y COSTUMBRES"

1.1. Consideraciones Generales.

Los usos y las costumbres indígenas están presentes siempre y en casi toda la vida de los grupos étnicos, donde lo religioso es fundamental y está inherente en todas sus actividades cotidianas y, por ende, también en lo jurídico.

Las etnias tienden a regular en su interior todos los aspectos de la vida social, económica, cultural y religiosa, a través de sus usos y costumbres, que no se encuentran plasmados en disposiciones escritas, sino que son normas que se transmiten oralmente y que se conocen en la práctica de diversos actos rituales, en los que hay una fusión de elementos religioso y político y que, asombrosamente, están relacionadas con instituciones y normas jurídicas federales y estatales, emanadas de nuestra Ley Fundamental de la República.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, es importante señalar, previo a exponer el significado de los conceptos de *uso y costumbre*, mencionar que nosotros hemos utilizado las palabras *etnia*, *pueblo indígena* o *comunidad indígena* como sinónimos; empero, pese a la gran similitud que hay entre ellas, también hay algunas distinciones.

La etnia está considerada como “una agrupación natural de individuos de igual idioma y cultura.”¹ Asimismo, “... se caracteriza por tener una lengua propia y por compartir un conjunto de valores, tradiciones y costumbres que se encuentran involucrados en una red más o menos sólida y permanente de relaciones sociales (familiares, económicas, políticas y religiosas).”²

Por otro lado, podemos afirmar que en nuestro país los grupos étnicos se diferencian del resto de la población porque comparten alguna o algunas de las siguientes características:

- Uso de una lengua de carácter prehispánico.
- Formas especiales de organización social y política.
- Un territorio común.
- Tradiciones religiosas, artísticas y culturales propias.

¹ GARCIA-PELAYO y Gross, Ramón. Voz: *Etnia*. *Pequeño Larousse en color*. Edit. Larousse. México. Pág. 605

² STAVENHAGEN, Rodolfo. “Clase, Etnia y Comunidad” en *México Indígena II. 30 Años Después*. Revisión Crítica, Número Especial de Aniversario. México, 1978. Pág. 99

- Conciencia de pertenecer a un grupo distinto.³

Por lo que respecta a los *pueblos indígenas*, se refiere que es un “conjunto de rasgos que caracterizan a un conglomerado humano en términos territoriales, históricos, étnicos y le dan un sentido de identidad”.⁴

El Convenio 169 sobre las Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes, entiende por *pueblo indígena* a “aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

No obstante esta conceptualización, considero que debe aclararse que no corresponde a Estado alguno el derecho de ubicar a cualquiera de sus ciudadanos dentro de la categoría de indígenas, sino que deben ser éstos a quienes corresponde autocalificarse, sin que por otro lado ello implique el derecho a la autodeterminación política o autónoma.

La propia Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, nos proporciona los conceptos y distinción entre pueblos indígenas y Comunidades Indígenas.

³ Cfr. ORDOÑEZ Cifuentes, José E. Rolando. *La Cuestión Etnico- Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1996. Pág. 67

⁴ STAVENHAGEN Rodolfo. “Los Derechos Indígenas: algunos problemas conceptuales” en *Revista de IJDI*, Vol. 15. Costa Rica, 1992. Pág. 138

Los *pueblos indígenas* son “aquellas colectividades humanas que, por dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían nuestros ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca: poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chochohitecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuatl, Triquis, Zapotecos y Zoques.”

El Estado reconoce a estos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipal, así como con terceras personas.”⁵

Las *comunidades indígenas* son “aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía. El Estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal y Municipal, así como con terceras personas.”⁶

⁵ Art. 2º Párrafo Segundo de la Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

⁶ Op. Cit. Art. 3º Fracción II.

⁶ Op. Cit. Art. 3º Fracción III.

A su vez, la Subcomisión de las Naciones Unidas determinó que “las comunidades indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitan en el presente territorio de un país, total o parcialmente, en el momento que llegaron a él personas de otras culturas u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y redujeron por medio de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial; que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes, de la población.”⁷

En suma, un pueblo está constituido por comunidades y el pertenecer a una comunidad es lo más cercano a nuestra vivencia.

⁷ *Antropología Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Pág. 48

1.2. Concepto Doctrinal de los Usos y Costumbres.

Generalmente, las costumbres jurídicas o usos están inmersos en lo que es el Derecho Consuetudinario, por lo que se entiende éste como “el constituido por la costumbre cuando ésta se encuentra incorporada al sistema del derecho positivo por la voluntad expresa del legislador.”⁸

Etimológicamente, proviene del latín *consuetudo*, que significa costumbre, ergo, es aquel Derecho cuyas normas están constituidas en las costumbres jurídicas de un país determinado. Para que una costumbre sea jurídica se requiere, según la teoría “románico-canónica”, dos elementos: la *inveterata consuetudo*, o costumbre arraigada en el tiempo, es decir, por un uso prolongado; y la *opino iuris seus necessitatis*, que es la convicción, de todos aquellos que practican la costumbre, de que ésta obliga como Derecho y no nada más como un convencionalismo social.⁹

“La costumbre es una regla de Derecho imperativa y de orden público que suple la ausencia de la ley escrita y que aún contraviene una disposición de esta ley. En el antiguo Derecho la costumbre tenía plena fuerza de ley, al igual que las disposiciones establecidas por la autoridad...”

“El uso es la cláusula tácita sobreentendida en un convenio, por la cual las partes arreglan sus relaciones según la práctica establecida... constituye un elemento de interpretación de los más legítimos. El uso tiene

⁸ PINA, Rafael de y De Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Edit. Porrúa. México, 1988. Voz: “Derecho Consuetudinario.”

fuerza de convenio y no, a decir verdad, fuerza de ley... Un uso no puede, como tampoco puede un convenio expreso, tener valor contra la ley..."¹⁰

También, el uso es "...una forma de derecho consuetudinario inicial de la costumbre, menos solemne que ésta y que suele convivir como supletorio con algunas leyes escritas. Entrar uno en los usos, seguir lo se estila y practica por otros, y conformarse con los usos y costumbres del país o pueblo donde reside..."¹¹

También, se puede referir como "*usos sociales*: 1. En el sentido de acción o comportamiento humano 'uso' (del latín *usus*: práctica, experiencia) significa práctica, costumbre, hábito, los jurisconsultos romanos aplican la expresión *in uso* para designar a las instituciones jurídicas que gozan de una práctica general, en especial con aquellas relacionadas con el proceso civil. En un sentido más específico, los jurisconsultos romanos, con *usus* y con la locución *in usu esse*, se refieren a las costumbres y normas jurídicas consuetudinarias... Frecuentemente se opone el uso a la costumbre en virtud de que el uso es una práctica limitada (de los comerciantes, de un lugar, etc.), mientras que la costumbre presupone una aceptación general..."¹²

⁹ Cfr. VILLORO Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 5ª Edición. Edit. Porrúa. México, 1982. Pág. 10

¹⁰ Op.Cit. Pp. 171-172

¹¹ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Tomo II. España, 1994. Voz: "Uso"

¹² *Diccionario Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1995. Pág. 764

Por otro lado, podemos mencionar dos tipos de costumbre: *la preservada y la desarrollada*. La primera, es aquella que ancestralmente y de forma continua e inveterada, han mantenido los pueblos y comunidades indígenas hasta ahora. La segunda, es aquella que se ha ido incorporando desde la Colonia, que no son propias de las etnias, a medida que nuestra cultura indígena se fue haciendo mestiza y que al ser adoptadas formaron un grupo cultural diferente. A nuestro juicio, considero que este tipo de costumbres es equiparable a los "usos".

El Diccionario de la Real Academia Española nos dice de la *costumbre* que es un "hábito modo actual de proceder o conducirse... Práctica muy usada y recibida que ha adquirido fuerza de concepto... Conjunto de cualidades o inclinaciones y usos que forman el carácter distintivo de una nación o persona... Costumbre contra ley la que se opone a ella y sin embargo en algunas épocas y legislaciones se ha considerado eficaz, fuera de la ley, la que se establece en materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes, según la ley que corrobora y desenvuelve los preceptos de ella..."¹³

A la luz de los conceptos anteriores, podemos expresar que la diferencia entre uso y costumbre es de grado, toda vez que la práctica general o el modo determinado de obrar de una persona, o sea, el uso, es una forma inicial de costumbre y cuando adquiere solemnidad y práctica continua, es cuando podemos hablar de costumbre.

¹³ *Diccionario de la Real Academia Española*. Tomo II. España, 1994. Voz: "Costumbre".

1.3. *Concepto Legislativo de los Usos y Costumbres.*

Pese a que en el sistema jurídico mexicano no existe ninguna norma que determine el significado de estos dos conceptos, sí los menciona y reconoce la validez del Derecho Consuetudinario como fuente secundaria de Derecho, subordinado a leyes positivas. Su validez se reconoce, por un lado, en aquellos casos en que así lo digan expresamente las leyes nacionales, siempre y cuando, no se contravengan.

Es así como nuestra Ley Fundamental de la República expresa en su artículo 2º que: "... Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres..."

Anteriormente, este principio estaba contenido en el artículo 4º constitucional "...la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social..." Cabe mencionar que en la exposición de motivos de la reforma al Artículo 4º Constitucional se hizo alusión a que habría peritajes antropológicos e históricos que explicaran los usos y costumbres de cada etnia mexicana, esta labor extensa y profunda de nuestras raíces separaría las costumbres preservadas (auténticas) de las mestizas (desarrolladas) y, desde luego, explicaría lo que se entiende por *uso* y por *costumbre*.

La Constitución Oaxaqueña, también reconoce esas costumbres y usos al estatuir que “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 y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social...”¹⁴ En cuanto a la materia electoral determina que “Las elecciones son de interés público. Su organización y desarrollo es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo... La ley protegerá las *tradiciones y prácticas democráticas* de las comunidades indígenas que hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos...”¹⁵

Sólo el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en su artículo 109, Párrafo 1, preceptúa lo que son normas de derecho consuetudinario, entendiéndolas como “...las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres...”

Por su parte, la Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca reconoce como Sistemas Normativos Internos el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para

¹⁴ Art. 16

¹⁵ Art. 25

regular sus actos públicos y sus autoridades las aplican para la resolución de sus conflictos.¹⁶

¹⁶ Art. 3º Fracción VIII y Capítulo V

1.4. Concepto Personal de Usos y Costumbres.

Después de la exposición anterior, a nuestro juicio, podríamos aportar los conceptos de uso y de costumbre para poder entender mejor y ampliamente las elecciones municipales de autoridades oaxaqueñas. Es así como, se entiende por:

USO como una conducta colectiva, desarrollada e incorporada por aspectos económicos, políticos, sociales y culturales y que, por el simple transcurso del tiempo, se adopta como propia de un pueblo, comunidad o grupo social.

COSTUMBRE es una conducta colectiva, con prácticas derivadas de la forma de organización de un pueblo, comunidad o grupo social, preservada desde su estructura primaria y conservada de generación en generación hasta nuestros días.

Estos conceptos se consideran los más adecuados para poder entenderlos y, sobre todo, para poder incluirlos dentro de las normas del marco legal, toda vez que en ningún ordenamiento jurídico se precisa cada uno de ellos, dejando una ambigüedad dentro del texto de la ley.

CAPITULO II
MARCO JURIDICO DE LOS USOS Y COSTUMBRES

*“La palabra antigua no ha
cambiado al oírta, de ella
salen los destellos del Sol.”*

Etnia Chatina

CAPITULO II

"MARCO JURIDICO DE LOS USOS Y COSTUMBRES"

En este apartado se hará una pequeña semblanza de los diversos documentos fundamentales, de carácter internacional, que sirvieron de base para la reforma en materia de derechos indígenas, sobre todo, en la gran influencia que tuvieron en el Estado de Oaxaca para la expedición de la ley de la materia, así como las diversas reformas al Código Electoral, entre otros ordenamientos locales.

I. Ambito Internacional.

2.1. Diversos instrumentos jurídicos internacionales previos al Convenio 169 de la OIT.

Siempre ha sido preocupante la situación que padecen los pueblos o comunidades indígenas en muchos países del mundo: Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Brasil, Australia, Nueva Zelanda, etc., es por ello que ha sido inquietud de diversos organismos internacionales proteger los derechos de esas etnias para garantizar un mejor estadio de vida, que por siglos han sido marginadas, discriminadas y rechazadas por la civilización, o mejor aún, dicho en voz de ellos, sometidos y marginados por los "blancos", es decir, se ha desconocido su realidad pluriétnica y, por ende, pluricultural.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde su creación en 1919, tuvo entre sus funciones específicas la de "promover, a través de convenios y recomendaciones, la justicia social como vértice necesario para alcanzar el equilibrio entre los diferentes sectores productivos del mundo." Al hablar de justicia social, numerosos tópicos vienen a la mente y, desde luego, es válido incluir las cuestiones étnicas, rurales e indígenas dentro de su entorno. Así, resulta natural que se hayan adoptado por dicho organismo internacional, el *Convenio sobre el Reclutamiento de Trabajadores Indígenas* de 1936, el *Convenio sobre la Abolición de las Sanciones Penales* de 1939, el *Convenio sobre Plantaciones* de 1958 y el *Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales* de 1957, entre otros.

En 1957 la OIT adoptó el *Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*, conocido comúnmente como Convenio 107, dotado de normas obligatorias para los países que lo aprobaron, respecto de los problemas indígenas diversos a los de trabajo. No obstante su novedad, el tratamiento que se dio en este documento respecto de la cuestión indígena, partía de una premisa de que las comunidades debían incorporarse plenamente a la vida de los demás nacionales, es decir, el Convenio no respetó únicamente la cultura y la costumbre de todos los grupos étnicos, sino que dio trato paternalista a los grupos indígenas.

Reconoció, por primera vez, a los grupos étnicos como una colectividad; incluyó la noción de derecho colectivo de la tierra; estableció el derecho a la educación en la lengua materna; otorgó validez al derecho

consuetudinario indígena, aunque con algunas restricciones a ciertos problemas comunales; y el reconocimiento de que los miembros de las poblaciones indígenas tienen derecho a la igualdad como cualquier otro ciudadano.

En resumen, este instrumento jurídico reflejaba la política dominante en el tiempo en que se expidió, es decir, una política paternalista e integracionista o asimilación en el marco de un ideal proteccionista.

Hasta antes de los años 60's ó 70's del siglo XX, en el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas se refería a los pueblos indígenas como "*minorías étnicas*", "*pequeños grupos indígenas*", etc. En vez de "pueblos", cuando ello distaba mucho de la realidad, toda vez que previo a la colonización de esos territorios, eran verdaderos pueblos con una admirable organización social, política, jurídica y cultural, esto es, con características objetivas: idioma, historia, cultura, comunes y distintivas; y con características subjetivas: identidad, lazos de unión, etc.

Consideramos que muchos países no han querido utilizar el término de "pueblo" en sus documentos, porque consideran que reconocer la existencia de "pueblos indígenas", es reconocerles la libre determinación sobre sus asuntos, confundiendo dicha terminología con Nación o con Pueblo, cuando el primero, Nación, se utiliza como sinónimo de la unidad de Estado Federal o como sinónimo de Federación; o el último, Pueblo, como sinónimo

de Nación. Es decir, hay confusión de la utilización del concepto "pueblo" como unidad titular de la soberanía, cuando el sentido que se pretende dar es, pueblo como elemento constitutivo del Estado.

A mayor abundamiento, el término "pueblo", en ese sentido, no tiene la finalidad de transmitir la idea de autodeterminación política, tal como sucede en el Derecho Internacional, sino que el término de "pueblo" significa consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de las de los demás componentes de la sociedad en la que se encuentran, así como el derecho a poseer sustento territorial y ecológico que por naturaleza les pertenece.

En este sentido, en 1966, la Asamblea General de la ONU aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se atribuye que "...todos los pueblos tienen derecho de libre determinación." En virtud de este derecho, establecen libremente su condición política y contribuyen a su desarrollo económico, social y cultural.

Empero, no es sino hasta la última década, por fortuna, que se ha desarrollado un gran movimiento prodefensa de las manifestaciones culturales

de los diversos pueblos indígenas del mundo^{*}, que se ha luchado por el reconocimiento de los derechos de esos pueblos.

En Ginebra, Suiza, en agosto de 1988, se aprobó la *Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas*, en la cual se les reconoció "El derecho a participar plenamente en el ámbito estatal, nacional e internacional, mediante representantes elegidos a través de sus propios sistemas de elección y decisión, en el proceso de adopción de decisiones y de su aplicación en cuanto a todas las cuestiones nacionales e internacionales que pudieran afectar su autonomía."¹⁷

Se desprende de lo anterior que, se menciona el derecho de elegir representantes mediante sus propios sistemas, para que los representen en la toma de decisiones que afecten su autonomía, entendida ésta, según el propio precepto, como el derecho colectivo a la autonomía relacionada con sus propios asuntos internos.

* Existen en el mundo aproximadamente 300 millones de personas consideradas como indígenas, de las cuales, se dice, 40 millones se encuentran en el Continente Americano y cerca del 16% de estos, se extienden a lo largo del territorio mexicano.

¹⁷ Art. 23

El movimiento indigenista en América Latina ha llevado en forma paulatina, pero constante, el establecimiento de instituciones para la atención de los pueblos indígenas, así como se han llevado a cabo una serie de reformas legales que transforme a sus actores en sujetos activos del cambio y desarrollo.

Es así, como en la ciudad de Quito, Ecuador, el 21 de julio de 1990, se llevó a cabo un *Encuentro Continental de Pueblos Indios* en el que se argumentó que los pueblos indígenas están plenamente conscientes de que su liberación definitiva puede expresarse únicamente con el pleno reconocimiento de su autodeterminación "...pues buscamos un nuevo orden social que acoja nuestro ejercicio tradicional del Derecho Consuetudinario, expresión de nuestra cultura y formas de organización... Por otra parte, autonomía significa que los pueblos indios manejen nuestros propios asuntos para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos)."

Como se desprende de lo anterior, se habla ya y se pretende el pleno reconocimiento de normas de derecho consuetudinario y, por primera, vez, se habla de autogobiernos en materia jurídica, política, social y cultural.

Asimismo, en junio de 1995, en Viena, se celebró la *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos*; en ésta, retomando la idea de los párrafos iniciales, hubo una negativa por parte de los gobiernos de algunos países

participantes, de aplicar el concepto de 'pueblos indígenas', permaneciendo el término de 'gente indígena' (*indigenous people*). Con ello demostrando, una vez más, un marcado racismo.

2.2. *Convenio 169 de la OIT.*

Como ya lo mencionamos, la actitud paternalista e integracionista del Convenio 107, que era la política imperante en ese tiempo y pese a que hacía reconocimientos avanzados en materia indígena, la sociedad no asimilaba la integración de los mismos. De esta manera, a medida que fue cuestionándose esa actitud integracionista de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones, las demandas de respeto y participación se fueron ampliando, por lo cual se vio en la necesidad de revisar dicho Convenio y redactar un nuevo proyecto.

Es así como en la septuagésima sexta reunión de la OIT, en sesión del 27 de junio de 1989 se aprobó, con 328 votos en favor y 49 abstenciones, *el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes*, conocido internacionalmente como Convenio 169. Este documento es uno de los instrumentos jurídicos internacionales que proporciona un marco general y proporciona respuestas de problemas acerca de los derechos de estos pueblos, con la intención de que sean reconocidos y aplicados en cada uno de los países firmantes. Asimismo, adopta un enfoque distinto al reconocer la importancia de la participación indígena en la identificación y solución de sus problemas.

En México, este Convenio fue sometido a la ratificación del Senado el de julio de 1990, siendo el primer país en ratificarlo, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de agosto del mismo año,

convirtiéndose en una herramienta útil para que las comunidades indígenas hagan valer los derechos derivados del acuerdo ante las instancias correspondientes, principalmente ante la propia OIT.

Como es sabido, un convenio internacional no puede formular directrices detalladas sobre las condiciones en que las actividades pueden llevarse a cabo; por ello, el contenido de este documento refleja flexibilidad por la diversidad de países que presentan la problemática en la aplicación de justicia indígena.

En el siguiente cuadro podemos precisar que este documento asienta bases sumamente importantes en cuestión indígena, como son:

PRINCIPIOS BASICOS DEL CONVENIO 169 DE LA OIT**1. Aplicación del Convenio:**

- a) A los pueblos tribales de países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus costumbres o tradiciones o por una legislación especial.
- b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o a la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su condición jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como el criterio fundamental para determinar los grupos interesados.

3. La utilización del término "pueblos" en el nuevo Convenio responde a la idea de que no son "poblaciones", sino pueblos con identidad y organización propia.

4. La utilización de este término no deberá interpretarse en el sentido que tenga aplicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

5. Al aplicar dicho Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos.

2.3. *Política General del Convenio 169 de la OIT.*

La política general de este Convenio se encuentra contemplada en los primeros doce preceptos y dada la importancia que revisten, haré un breve análisis de aquellos que nos permitan comprender la forma en que este documento jurídico regula los derechos indígenas, para lo cual será necesario la transcripción conducente de algunos de ellos:

"Art. 1°

"1. El presente Convenio se aplica:

"a) A los pueblos indígenas...

"b) A los pueblos en países independientes, considerados como indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica. Conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

"3. La utilización del término 'pueblos' en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna a lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."

Por lo que respecta al concepto de *pueblos*, como ya lo mencionamos reiteradamente, en este Convenio, no tiene la finalidad de

transmitir la idea de autodeterminación política, tal como sucede en el derecho internacional, sino que esa conceptualización pretende consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de la de los demás componentes de la sociedad en la que se encuentran, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que por naturaleza les pertenece.

Asimismo, en el apartado 2 del propio precepto, se alude a la conciencia de identidad indígena o tribal, en lo cual se deberá considerar un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica el Convenio.

Por lo que respecta a los artículos del 2 al 7, se establecen líneas o criterios generales que los Estados Miembros deben aplicar con relación a los pueblos indígenas. A mayor abundamiento, los gobiernos tendrán la responsabilidad de desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas que protejan las garantías de los pueblos indígenas; estas medidas deberán, entre otras cosas, asegurar a dichos pueblos el goce de los derechos y oportunidades que brinde la legislación nacional del territorio donde residan, promover sus derechos económicos, sociales y culturales, así como sus costumbres y tradiciones y eliminar las diferencias socioeconómicas y la discriminación a través del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.

"Art. 3º

"1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se

aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

“2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.”

De conformidad con los artículos 4, 5 y 6, su contenido nos indica tanto las medidas especiales que habrán de tomarse en cuenta por los gobiernos, así como los valores, prácticas y tradiciones que habrán de reconocer y proteger al momento de la aplicación de este Convenio.

“Art. 5

“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

“a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

“b) Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

“c) Deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.”

En virtud de lo anterior, el artículo 7° dispone que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus prioridades, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, además deberán participar en la

formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que implementen los gobiernos en su beneficio.

Los preceptos del 8 al 12 presentan una de las partes básicas que cualquier legislación debe contemplar en materia indígena, esto es, en cuanto a la administración y aplicación de justicia para los pueblos interesados, tomando en cuenta sus usos o costumbres o su derecho consuetudinario.

"Art. 8°

"1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

"2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

"3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer sus derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes."

"Art. 12

"Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en

procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”

Como se desprende de lo anterior, estos preceptos hablan del derecho a conservar el orden normativo interno que rige en las comunidades indígenas, es decir, el derecho consuetudinario. Cabe mencionar que este principio ya está incluido tanto en el Código Federal de Procedimientos Penales, como el respectivo para el Distrito Federal.

En este mismo orden de ideas, encontramos que el apartado 2 del artículo 8º expuesto con antelación, estipula como requisito de validez, que dichas costumbres no deberán ser incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. También considera aquellos casos donde el derecho consuetudinario indígenas pueda colocar a algunos de los integrantes de su población (mujeres o niños), en condiciones desventajosas en relación con los derechos de todo ser humano, esto es, deben ser de igualdad.

En cuanto a los intérpretes o traductores, se indica que los indígenas monolingües podrán exigir el auxilio de ellos en todos los procedimientos o gestiones legales que realicen en relación con cualquier controversia jurídica que tenga que ver con sus derechos ciudadanos.

Por lo que respecta a la segunda parte del documento en comentario, se refiere a lo relativo a tierras, empleo, salud y educación, como lo expondremos, grosso modo, en las siguientes líneas:

Los artículos del 13 al 19 abordan uno de los temas centrales, como lo es la cuestión de tierras, parte fundamental del pasado y del presente de las comunidades indígenas.

En el artículo 13 se estatuye que los gobiernos deberán respetar la importancia especial de las culturas y valores espirituales que para las comunidades indígenas reviste su relación con las tierras o territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat de las regiones que dichas comunidades o pueblos ocupan o utilizan. Es preciso aclarar que al hablar de territorios se incluye no sólo la tierra, sino las aguas, el espacio aéreo, el medio ambiente, las lagunas sagradas, los centros ceremoniales, etc. En nuestro país esto es relevante toda vez que, uno de los problemas que se presenta con mayor frecuencia es la falta de delimitación del territorio de las comunidades indígenas.

Por su parte el artículo 14 dispone que se deberá reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas; de igual manera, los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de dichos derechos, así como instituir procedimientos en el sistema jurídico nacional con el fin de reivindicarles las tierras que por tradición les pertenecen.

Se considera que la finalidad de este precepto es porque el problema más grave que presentan los pueblos indígenas en todo el mundo es la pérdida de sus tierras tradicionales, refiriéndose al rezago agrario y a los innumerables conflictos que con motivo de la posesión de tierras se han suscitado a través de la historia.

Por lo que respecta al artículo 15, los pueblos indígenas podrán participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. También deberán ser consultados por los gobiernos antes de emprender o autorizar cualquier programa sobre dichos recursos. Asimismo, se establece la posibilidad de participar en los beneficios sobre la explotación de recursos naturales o de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

El principio de consulta a que se refiere el precepto en comentario es en cuanto a que se tome en cuenta la opinión, el asesoramiento y la asistencia de las comunidades indígenas, quienes resultan directamente afectadas por medidas legislativas o programas gubernamentales; este principio permitirá fortalecer su determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

El artículo 16 se refiere al traslado y reubicación de los pueblos indígenas a otras tierras de las que ocupan tradicionalmente, el cual se estipula

que se llevará a cabo cuando sea necesario y se debe efectuar con el consentimiento de dichos pueblos, y siempre que sea posible, deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que la motivaron.

De los artículos 17, 18 y 19 se establece la obligación del Estado de respetar las modalidades tradicionales de tenencia de la tierra, de que los programas agrarios garanticen a los pueblos indígenas la igualdad que disfrutaban otros sectores de la población e impedir que se abuse de los pueblos indígenas, aprovechándose de sus costumbres o del desconocimiento de leyes y se aplicarán las sanciones conducentes contra toda intrusión no autorizada.

Por lo que concierne al empleo, está contemplado en el precepto 20, y es el único que se refiere al trabajo de los indígenas y a las condiciones del mismo. El propósito de este artículo es erradicar la discriminación existente con respecto a los indígenas, otorgarles oportunidades iguales en el acceso al trabajo, remuneración, asistencia médica y social, derecho de asociación, así como la protección que reciban legalmente y por autoridades competentes.

El aspecto salud, también es otro de los apartados que contempla el Convenio, previendo que los servicios de salud deben organizarse en el ámbito comunitario en la medida de lo posible. Este aspecto es importante toda vez que los servicios de salud que brindan los gobiernos estatales, muchas veces no cubren las necesidades de las poblaciones que se encuentran más alejadas y, por lo mismo, no tienen acceso a la salud.

En cuanto a la educación, ésta se contempla en la parte IV del mencionado Convenio, mencionando que todos los indígenas deben tener el mismo acceso a la educación que los demás nacionales, por lo que los programas y servicios de educación de indígenas deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con los mismos, con el objeto de responder a sus necesidades particulares; asimismo, dichos programas deben incluir la historia, sus conocimientos, técnicas y sistemas de valores, a más de que los gobiernos deben reconocer el derecho de las comunidades indígenas a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos.

Además, con el objeto de preservar las costumbres, usos y tradiciones de las comunidades indígenas, siempre que sea viable, debe enseñarse a los niños de dichas comunidades, a leer y escribir en su propia lengua o en la que más comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan.

En síntesis, los principios que sugiere este Convenio en materia de educación son:

- Reconocimiento del derecho a la educación.
- Utilización del idioma materno.
- Aspectos participativos en la administración y diseño de los programas.

Estos conceptos básicos del convenio fueron de respeto y participación de las comunidades indígenas. De respeto a la cultura, a la religión, a la organización social y económica, y a la identidad propia; así como de participación de las comunidades indígenas en la integración a la sociedad nacional.¹⁸

¹⁸ Cfr. ORDOÑEZ Mazariego, Carlos Salvador. *Derechos Humanos de los Pueblos Indios. Cuaderno: Etnicidad y Derecho, Diálogo Postergado entre los Científicos Sociales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Pág. 233

II. Ambito Nacional.

2.4. *Artículos 4º y 27 Fracción VII de la Constitución General de la República.*

Dada la situación problemática por la que atraviesa el país, sobre todo en cuanto a derechos indígenas se refiere, propiciaron la aparición de diversos factores reales de poder que han estado rebasando la legislación positiva. Es por ello que, afortunadamente, el estado de Oaxaca es pionero en esta materia, al incluir, reconocer y validar los usos y costumbres que desde antaño, se llevan a cabo por la diversidad y ancestrales etnias que habitan en muchos municipios de la entidad.

Antes de hacer algunas consideraciones respecto de los artículos 4º y 27 constitucionales, me referiré al artículo 133 de la propia Ley Fundamental de la República.

Este artículo establece que:

“Art. 133.- Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o leyes de los Estados.”

Con base en lo estatuido por este precepto, al adoptar el gobierno mexicano el Convenio 169 de la OIT, asumió una gran responsabilidad, ya que tiene observancia en todo el territorio de nuestro país, es decir, se inserta en dentro del nivel más alto de nuestra estructura jurídica. Como consecuencia de ello, México inició una serie de reformas legislativas en todos los niveles, comenzando por la propia Constitución General. Es por ello que "Para vigilar el cumplimiento del Convenio firmado, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional Indigenista (INI), firmaron y giraron el acuerdo número A/025/91, del 9 de julio de 1991, en el que se insta a los servidores públicos a conocerlo y aplicarlo debidamente."¹⁹

Nuestra Ley Fundamental del país, por recientes reformas a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 y 27^a fracción VII reconoce la composición pluricultural del país y establece garantías específicas a favor de los indígenas. Cabe mencionar que el primer párrafo del artículo 4^o constitucional, el cual reconocía la composición pluriétnica de la Nación Mexicana fue derogado, por lo que por su importancia se transcribe el anterior texto.

El primer párrafo del artículo 4^o Constitucional estatúa lo siguiente:

"Art. 4^o. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. 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. En los juicios y procedimientos agrarios en

¹⁹ Ibidem. Pág. 234
NO SE REFORMO.

que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que lo establezcan las leyes..."

"Art. 27.- La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

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

"La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acción de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores..."

Como ya lo mencionamos, México tuvo que estar acorde con el Convenio 169 de la OIT, para ello, el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 4º constitucional, quedando en los términos prescritos con antelación. A través de esta reforma el Ejecutivo Federal fundamentó que los pueblos y las comunidades indígenas del país, viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar, llegando así a la conclusión de que se necesitaba una reforma que contuviera los principios ahora establecidos y, asimismo, se estableció el compromiso de que la Ley Reglamentaria respectiva protegiera y promoviera la cultura de los pueblos indígenas, así como promover un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Esta reforma previó dos principios fundamentales:

Reconocer la composición pluricultural de la Nación; y
Establecer el mandato constitucional para que la ley regule los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan.

Recordemos que el Constituyente de Querétaro, en 1917, estableció que México debía conformarse por una sola cultura y que la pluralidad podía debilitarla. Afortunadamente, la idea de pluralidad empezó a ser comentada a finales de la década de los 80's y empezó a tomar forma en 1990 con la difusión del multicitado Convenio 169 y la exigencia que hiciera a este derecho los diversos grupos de indígenas, que pidieron la adecuación de nuestras leyes al referido Convenio, por lo tanto, es sin duda, la reforma al artículo 4º constitucional un gran avance en el tema, aunque está aún pendiente su Ley Reglamentaria, tal como lo demuestran los sucesos recientes con la movilización del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a esta Ciudad de México para que el Congreso de la Unión apruebe dicha ley.

Por su parte, la reforma al artículo 27 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 6 de enero de 1992, en lo relativo a la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas, tomando en cuenta tanto su uso para los asentamientos humanos, como para actividades productivas.

Esta fracción regula específicamente la situación de las tierras pertenecientes a los grupos indígenas, lo cual significa que dichas tierras merecen un trato especial por pertenecer a grupos marginados, como lo son actualmente los indígenas, sin embargo, no abunda en el tema, ni estipula mayores garantías para la protección, desarrollo o transmisión de las mismas.

2.5. Reforma a la Constitución Política del Estado de Oaxaca en Materia Indígena.

En el Estado de Oaxaca, en los últimos años, se han realizado diversas acciones concretas y objetivas para atender los justos reclamos de los pueblos y comunidades indígenas.

El 21 de Marzo de 1994 el Gobernador del estado propuso a los pueblos de Oaxaca un Nuevo Acuerdo para concertar una nueva relación entre ellos y la sociedad y el gobierno estatal. Al reconocer explícitamente los derechos de los pueblos indios, asumió el compromiso de respetarlos y hacerlos respetar; también impulsó un proceso democrático de participación donde hubiere expresión de la autonomía de los pueblos indios.

Entre 1995 y 1997 el gobierno hizo ajustes al Acuerdo en cuestión, descentralizando no sólo servicios y mecanismos de gestión, sino los procesos mismos de planeación y ejecución de acción pública, con el objeto de que los pueblos y comunidades indígenas intervinieran en las decisiones que afectaren su vida interna.

No es fácil ni rápido remover inercias de años, de siglos; surgen resistencias y desconfianzas, lo mismo en el gobierno que en la sociedad y entre los pueblos indios, sin embargo, se avanzó este Nuevo Acuerdo avanzó en cuatro aspectos fundamentales:

a) Cuestiones Agrarias.

- b) Los usos y costumbres en materia electoral.
- c) Impartición de justicia.
- d) Asignación y ejercicio de recursos públicos.

Dentro de este marco legal, se creó la Procuraduría de la Defensa del Indígena, institución pionera en nuestro país en la defensa y protección de los derechos humanos de este vulnerable sector; se implementó un programa de solución de conflictos agrarios entre los pueblos y comunidades indígenas, considerado como uno de los más grandes problemas sociales de la entidad, dando plena validez a los acuerdos concertados entre las comunidades, quienes han demostrado su voluntad y capacidad conciliatoria.

La creación de instrumentos legales y el perfeccionamiento de los ya existentes, con el propósito de ofrecer condiciones que satisfagan gradualmente las principales demandas de los pueblos indígenas, permitiendo fortalecer su autonomía política y, desde luego, estimular su participación en los asuntos que les conciernen e impulsar la coexistencia armónica de culturas diferentes.

De esta manera, se reformaron en el Estado de Oaxaca, la Constitución Política, el Código de Instituciones Políticas y Procesos, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Pueblos Indígenas, la de la Junta de Conciliación Agraria, el Código Penal, el de sus Procedimientos Penales y, también la aprobación y entrada en vigor de una

nueva Ley de Educación, que fundamenta la educación bilingüe y bicultural para las comunidades indígenas oaxaqueñas.

Queremos mencionar, que en 1990, ya se vislumbraba la preocupación por parte del gobierno oaxaqueño por hacer un reconocimiento expreso de los usos y costumbres del estado, por el gran número de etnias que viven en dicha entidad. Por ello, el 9 de agosto de ese año, el gobernador estatal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional en materia indígena. En ésta se incluía la adición de una fracción V al artículo 39 que decía:

“La ley respetará las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y protegerá sus tradiciones.”

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

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

Tres años permaneció esta disposición constitucional sin que ninguna otra ley se ocupara de reglamentarla. Fue hasta el 23 de noviembre de

* Oaxaca es la entidad federativa con mayor número de casos de conciliación, a muy buena distancia de todas las demás, se ha dicho que los 385 problemas resueltos de pueblo a pueblo sumaban más de 2,274 años de

1993, cuando en la Ley Orgánica Municipal del Estado se incluyó una referencia sobre este tema. En el artículo 25 de esta ley, ubicada en el capítulo denominado "De la Integración del Ayuntamiento", se estableció que:

"Art. 25.- Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades."

Como vemos, ambas disposiciones, la constitucional y la legal, se mantuvieron por mucho tiempo como letra muerta. En primer lugar, porque la primera no dejaba claro que se refería a las tradiciones y prácticas democráticas utilizadas para elegir autoridades, mientras que la segunda, ordenaba que las elecciones municipales se realizaran en la fecha que otra norma jurídica -la del CIPPEO- estableciera, lo que sucedería aún cuando el artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal no lo dijera. Asimismo, el respeto a las tradiciones y usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades no fue reglamentado y, por tanto, no existieron reglas de procedimiento para ello.

En el mes de marzo de 1997 se presentó la iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 25, 29 y 98, la cual fue aprobada y publicada el 13 de mayo del mismo año, con el objeto de hacer operable el respeto a los derechos electorales de los pueblos indígenas. Posteriormente, el Código Electoral, hizo congruente este principio, con las adecuaciones respectivas

para dar mayor funcionalidad y claridad al ordenamiento del proceso electoral por usos y costumbres.

Principalmente con el art. 25, penúltimo párrafo, marcó un avance fundamental en la materia al estatuir que:

"Art. 25.- ...

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

Por su parte, los artículos 29, segundo párrafo y 98, último párrafo, quedaron en los siguientes términos:

"Art. 29.- ...

"La elección de los ayuntamientos se hará mediante el 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 por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la Legislación Reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado..."

"Art. 98.- Los ayuntamientos serán asambleas electas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada municipio. Se integrará de la siguiente forma:

"...

"Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la fecha que refiere el párrafo anterior y desempeñarán el cargo durante el tiempo que

* Los Concejales que integren los ayuntamientos... tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato.

sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años."

Como podemos apreciar, esta reforma constitucional hace un reconocimiento expreso de los usos y costumbres en materia electoral de las comunidades indígenas que se rijan por ese sistema y, al mismo, se pretende hacer congruente con los lineamientos generales en aquellos municipios que no tengan tal característica, como por ejemplo, lo relativo a la duración de encargo, que de una u otra manera, no podrá ser exceder de tres años.

2.6. *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO).*

Como lo mencionamos anteriormente, el 9 de 1990 se impulsó una reforma constitucional al art. 39 fracción V por la que "*se respetarían las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y se protegerían sus tradiciones.*"

Es por ello que el 30 de agosto de ese mismo año, se aprobó una reforma al Código Electoral para dar pleno reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales para el nombramiento de las autoridades municipales en los pueblos indígenas. La primera aplicación de la nueva disposición se hizo en las elecciones del 12 de noviembre del mismo año, con lo cual se demostró su validez y eficacia cuando 412 de los 570 municipios que tiene el estado, designaron libre y democráticamente a sus autoridades.

Cabe mencionar que no hubo casos de enfrentamientos violentos, ni conflictos post electorales, lo cual era una práctica constante en el pasado.

Como consecuencia de la reforma constitucional, en 1997, en materia electoral, se modificó el CIPPEO, introduciendo el Libro IV (y siete meses después, se volvió a reformar, quedando vigente lo que se expone a continuación), que corresponden a los artículos del 109 al 125, titulado "De la

Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, quedando de la siguiente forma:

Libro IV
Capítulo Primero
“Disposiciones Generales”

“Art. 109.- 1.- 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.

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

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

“4.- 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.”

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

“1.- Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que

incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los Derechos de los pueblos indígenas.

"II.- 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 forma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o

"III.- 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."

"Art. 111.- Derogado."

Capítulo Segundo **"Requisitos de Elegibilidad"**

"Art. 112.- Para ser miembro de un ayuntamiento se acuerdo a normas de derechos consuetudinario se requiere:

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

"II.- Estar en ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembros activo de la comunidad."

"Art. 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 en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria."

Capítulo Tercero

"De los Municipios Normados por el Derecho Consuetudinario Electoral y del Procedimiento de Elección"

"Art. 114.- El Consejo General de Instituto en su primera sesión del año electoral precisará que municipios renovarán concejales bajo el régimen de normas de derechos consuetudinario y en el periódico oficial publicará el catálogo general de los mismos."

"Art. 115.- Las autoridades competentes del municipio, encargados de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, informará oportunamente y por escrito al instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento."

"Art. 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."

"Art.117.-1.- En la jornada electoral se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección."

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

"3.- Al final de la elección se elaborará 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 por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente."

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

Capítulo Cuarto

"De la Expedición de Constancias de Mayoría"

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

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

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

"Art. 122.- La Legislatura del estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por uso 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"

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

"Art. 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."

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

En síntesis, este libro se compone de siete apartados: el *primero*, contiene una parte general, referido básicamente a definiciones de términos utilizados; entre los cuales se ubica el derecho consuetudinario, validez de las normas de derecho consuetudinario, procedimiento y actos que comprende el proceso electoral y órganos que los ejecutan. El *segundo*, está referida a los municipios cuya renovación de Ayuntamientos se rige por el derecho consuetudinario; por el cual se establecen reglas para su clasificación. En el *tercer* apartado, se analizan los requisitos para elegir y ser electos por el régimen de derecho consuetudinario; el *cuarto*, está dedicada a estudiar el procedimiento de elección en los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario; el *quinto*, se refiere a la convalidación del proceso electoral por los órganos electorales del estado; y por último, el *séptimo* es lo relativo a la toma de posesión de las autoridades electas por usos y costumbres.

Esta reforma deja en manos de las autoridades municipales la integración de la autoridad electoral local y la definición del procedimiento de elección. Asimismo, el papel del Instituto Electoral se restringe a intervenir sólo en casos de controversia y a validar la asamblea comunitaria a través de la revisión de las actas correspondientes; también se fortalece a la autoridad municipal porque la ley establece que las actas de asamblea deberán llevar, invariablemente, la firma de la autoridad municipal. Esto significa que el procedimiento de elección queda en manos de las autoridades comunitarias, es decir, de la asamblea y de autoridades municipales y el Consejo no tiene ninguna facultad para intervenir, sólo para buscar la conciliación y el acuerdo. Esto significa que, si no hay acuerdo entre las partes, el Consejo sólo puede declarar no válida la elección. Esto se vio reflejado en el proceso electoral de este año cuando 418 Municipios llevaron a cabo el proceso electoral por sus propios usos y costumbres. Asimismo, en octubre del 2001, también 418 Municipios eligieron a sus propias autoridades por este mismo régimen.

2.7. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.*

Es importante resaltar que este ordenamiento jurídico municipal fue el primero en incluir algunos aspectos de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, como ya se mencionó en líneas anteriores, y también como reclamo social, tuvo notorias modificaciones, las cuales fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 20 de noviembre de 1993 para ser totalmente congruente con las respectivas de la Constitución Local, el CIPPEO, entre otros.

Los principios principales de la reforma a la Ley Orgánica Municipal fueron:

1. Pleno reconocimiento de la figura del Tequio:

"Art. 16.- Son obligaciones de los vecinos del municipio:..."

"III.- Colaborar con su tequio en los trabajos colectivos en beneficio de la comunidad a que pertenecen; ..."

"Art. 34.- Son atribuciones de los Ayuntamientos: ..."

"XXIII.- Formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria, en los trabajos colectivos de beneficio común que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio. Conforme a los usos y costumbres de cada región étnica..."

2.- Pleno reconocimiento y preservación de la identidad indígena:

"Art. 34.- Son atribuciones de los Ayuntamientos: ...

"XXXIII.- Nombrar al cronista municipal como fedatario del acontecer local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y el estado, que difunda las tradiciones y costumbres de las comunidades, y supervise el archivo de los documentos históricos municipales;..."

3.- Pleno reconocimiento de los usos y costumbres en materia electoral:

"Art. 25.-Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el CIPPEO, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades."

"Art. 57.- La elección de autoridades auxiliares en los casos en que no se hubiere hecho la designación directamente por el presidente municipal, se sujetará al siguiente procedimiento:

"I.- ...

"III.- La elección se llevará a cabo el último domingo del mes de febrero, o en su caso, en las fechas señaladas por el Ayuntamiento teniendo como fecha límite el 15 de marzo. Entrarán en funciones al día siguiente de la elección."

"En la elección de las autoridades auxiliares se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades."

4.- Pleno reconocimiento a la participación de los Ayuntamientos para celebrar convenios con los gobiernos federal o estatal, con otros ayuntamientos, para participar en la planeación del desarrollo integral de todos los habitantes de los municipios, incluyendo aquellos municipios indígenas.

5.- Pleno reconocimiento a la participación ciudadana:

"Art. 153.- Los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes las formas de participación comunitaria en las tareas que tienen a su cargo, con el objeto de que coadyuven al cumplimiento de sus fines y participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal, cívico y en el beneficio colectivo del Municipio."

"Art. 154.- El ayuntamiento convocará y tomará parte en la constitución y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana con apego a la ley y el derecho y conforme a las disposiciones siguientes:

"I.- Los organismos se integrarán conforme al número de vecinos inscritos en el registro de población municipal, abarcando las regiones y centros de población comprendidas dentro de la jurisdicción municipal. Las actividades que emprendan en la consecución d obras, atendiendo las necesidades y programas o proyectos determinados, serán transitorios o permanentes, y siempre atendiendo a los usos y costumbres de los pueblos.

"II.- Los organismos de participación ciudadana se integrarán por los vecinos del Municipio por designación de ellos mismos o conforme a los usos y costumbres del lugar..."

Como podemos observar, se otorga plena validez y respeto a los usos y costumbres que imperan en cada región y siempre haciéndolos empatar con los mecanismos legales.

2.8. *Otros Ordenamientos Legales Estatales.*

Baste sólo mencionar que se hicieron modificaciones a la siguiente legislación estatal, incorporando los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueños:

- a) Código Penal (Reforma publicada en el Periódico Oficial Estatal mediante Decreto N° 266 de fecha 3 de junio de 1995).
- b) Código de Procedimientos Penales (Decreto N° 267 publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 3 de junio de 1995).
- c) Ley del Instituto Oaxaqueño de las Culturas (Promulgada el 12 de febrero de 1993 mediante Decreto N° 98 y publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 11, Segunda Sección, el 13 de marzo de 1993).
- d) Ley que Crea la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (Promulgada el 10 de noviembre de 1993 por Decreto N° 159 y publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 47 el 20 de noviembre de 1993).
- e) Ley Estatal de Educación (Reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 9 de noviembre de 1995).

- f) Ley Estatal de Salud (Promulgada por Decreto N° 161 publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 10, Segunda Sección, el 5 de marzo de 1994. Ley para el Fomento y el Desarrollo de la Cafeticultura (promulgada por decreto N° 27 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de abril de 1990).
- g) Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria (Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de junio de 1991 y reformada por Decreto N° 205 del 21 de junio de 1994 y publicada en el Periódico Oficial del Estado en esta misma fecha).
- h) Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Indígena (publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 41 el 8 de octubre de 1994).
- i) Ley que Crea el Instituto Estatal de Desarrollo Municipal (Promulgada mediante Decreto N° 75 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de junio de 1996).

2.9. Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Oaxaca.

A principios de 1996 se realizó en el estado de Oaxaca la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas organizada por el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Como culminación de ésta, se organizó un Coloquio sobre Derechos Indígenas, del 16 al 18 de febrero del mismo año. Sus conclusiones, con las de la Consulta, constituyen una síntesis calificada de las que se recogieron en todo el país, por lo que las demandas fundamentales que presentaron los pueblos indígenas de Oaxaca, tanto en la Consulta como en diversos foros, quedaron plasmadas en la Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca. Cabe destacar que los Acuerdos de San Andrés, de Chiapas, suscritos el 16 de febrero de 1996 por el Gobierno Federal y EZLN se tomaron en cuenta en función de las circunstancias.

Esta ley, por su naturaleza, es una Ley Reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Local, que reconoce la composición étnica plural de la sociedad oaxaqueña y, al mismo tiempo, hace cumplir, en el ámbito de la competencia del estado de Oaxaca, el mandato del artículo 133 de la Constitución Federal en lo relativo a la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Para poder tener un panorama genérico del contenido de esta ley, se mencionará su contenido por los 8 apa

El Capítulo Primero se refiere a las disposiciones general de la ley, que definen su ámbito de aplicación y sus alcances, estableciendo que sus disposiciones constituyen prerrogativas mínimas para la existencia, supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, reconociendo la composición étnica plural.

Asimismo, Oaxaca reconoce a los pueblos y comunidades indígenas sus formas de organización social, política y de gobierno; sus sistemas normativos internos, como conjunto de normas jurídicas orales consuetudinarias que ellos tengan y reconozcan como válidas y que utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la solución de sus conflictos; la jurisdicción en sus territorios; el acceso a los recursos naturales de sus tierras y en los planes y programas de desarrollo; sus formas de expresión artística y religiosa; la protección de las mismas y de su acervo cultural y, en general, para todos los elementos que configuren su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas, procedimientos y sanciones que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los represente.

El Segundo, toca lo concerniente a los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo su derecho social a determinar libremente su propia existencia; a definir quiénes la comparten, a que su identidad sea reconocida y respetada y a ejercer con autonomía sus derechos. Se establecen también las

obligaciones de las autoridades estatales, municipales y tradicionales para respetar y hacer respetar los derechos individuales y los sociales de los indígenas.

El Capítulo Tercero regula las condiciones en que se ejercerá la autonomía reconocida a los pueblos y comunidades indígenas. Estableciendo que éstos podrán adoptar libremente las formas de organización social y política que corresponden a su tradición y modificarlas según sus sistemas normativos internos. También contiene diversas disposiciones para facilitar una relación armónica entre comunidades y municipios indígenas y no indígenas y a impulsar la conciliación en caso de conflicto.

El Apartado Cuarto establece las condiciones en que los pueblos y comunidades indígenas podrán ejercer su derecho a vivir en libertad, paz y seguridad como culturas distintas. Tipifica el delito de *etnocidio* y los protege contra toda forma de discriminación cultural.

El Quinto, articula los *sistemas normativos internos de pueblos y comunidades indígenas* que se reconocen, con las disposiciones legales vigentes, defendiendo sus ámbitos de aplicación, jurisdicciones y competencias, toda vez que, como nunca han dejado de existir, ni siquiera en las condiciones extremas de opresión y dominación del periodo colonial o del Porfiriato, están expuestos a las consecuencias de su falta de articulación al régimen de derecho prevaleciente en el estado y en el país. Asimismo, se le da

pleno reconocimiento a la figura del *Tequio*^{*}, que es una clara expresión de la solidaridad comunitaria y puede articularse sin dificultad al sistema impositivo estatal y nacional.

El Capítulo Sexto se refiere a orientar y promover el respeto, la participación y el reconocimiento de la mujer en los pueblos y comunidades indígenas y establece las obligaciones del Estado en esta materia.

En el Séptimo Apartado se regulan las acciones relacionadas con la conservación del medio ambiente y la protección de los recursos naturales de pueblos y comunidades indígenas, otorgando el derecho a exigir la reparación del daño ecológico.

Finalmente, en el Capítulo Octavo se establece la obligación del Estado de combatir la desigualdad y de apoyar los programas y proyectos formulados por los pueblos y comunidades indígenas.

Cabe destacar que en cuanto a sus autoridades, la ley no hace mención expresión a quiénes son, sólo remite a la Constitución Estatal, al CIPPEO y a la Ley Orgánica Municipal, tal como lo dispone el artículo 3º, al tenor del siguiente:

* Su explicación se encuentra detallada en el Apéndice II de este trabajo.

"Art. 3º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"I a VIII.- ...

"IX.- Autoridades Municipales.- Aquellas que están expresamente reconocidas en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica Municipal del Estado, en el libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca."

"X.- Autoridades Comunitarias.- Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales en base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las Municipales. Dentro de éstas se encuentran las que administran justicia."

2.10. Reforma Constitucional en Materia Indígena de Fecha 14 de Agosto del 2001.

El titular del Ejecutivo Federal remitió al H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Reforma Constitucional a los artículos 1º, 2º 4º, 18 y 115 de nuestra Ley Fundamental Mexicana sobre derechos y cultura indígena. La Minuta de dicha Iniciativa fue aprobada por el Senado de la República, por unanimidad de votos, el día 25 de abril del año en curso; y aprobada por la Cámara de Diputados, por mayoría de 386 votos a favor y 60 en contra, el día 28 de abril del 2001; y aprobada por la mayoría de las Legislaturas Locales de los Estados. Por lo que quedó publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de Agosto del 2001.

Cabe destacar que dicha Reforma Constitucional aborda principalmente los siguientes aspectos:

- La libre determinación y la autonomía de las comunidades indígenas, siempre y cuando se coadyuve a fortalecer la soberanía nacional, a contribuir a la unidad y democratización de la misma y se respeten los tres niveles de gobierno.
- El derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres.
- La explotación colectiva de los recursos naturales, particularmente de la tierra; en este sentido, el gobierno federal

no se opone propiamente a la explotación en sí, sino a la explotación colectiva en tierras que sean de propiedad privada.

- El derecho de las comunidades indígenas a tener sus propios medios de comunicación de conformidad con las leyes de la materia.
- El respeto, la protección y la participación de la mujer indígena; así como el acceso a la salud, etc.

A mayor abundamiento, el texto de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión se encuentra inserta en el Anexo III del presente trabajo de investigación.

CAPITULO III
MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO DEL ESTADO
DE OAXACA

*"Tan profunda e
inmutable es la palabra
antigua."*

Chatinos

CAPITULO III

"MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE OAXACA"

3.1. *Artículo 115 de la Constitución General de la República.*

El Municipio, en la estructura del Estado Federal Mexicano, tiene su fundamento en el artículo 115 de nuestra Carta Magna al estatuir:

"Artículo 115. Los estados adoptarán, 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 bases siguientes:

"I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de

propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

"II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"A) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"B) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento;

"C) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo I16 de esta constitución;

"D) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"E) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

“III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

“A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

“B) Alumbrado público;

“C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

“D) Mercados y centrales de abasto;

“E) Panteones;

“F) Rastro;

“G) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

“H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

“I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

“Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste,

de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

“IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

“A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

“Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

“B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

“C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas

* Párrafo adicionado mediante reforma constitucional publicada en el D.O.F. el día 14 de Agosto del 2001.

contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

"V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"A) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"B) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"C) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

"D) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"E) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"F) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"G) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"H) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"I) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

"VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

"VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

"IX. Derogada.

"X. Derogada."

Del anterior texto reformado de la Constitución General, publicado el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación y con fecha de entrada en vigor el 23 de marzo del año 2000, se desprende que el Municipio Mexicano tiene las siguientes características:

1. Personalidad jurídica.

Esto es, es una persona jurídica de derecho público susceptible de ser sujeto de derechos y obligaciones.

2. Patrimonio propio.

Integrado por bienes y recursos necesarios para atender sus responsabilidades con la comunidad.

3. Autonomía política.

Es decir, que la propia Constitución le confiere el derecho para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los Ayuntamientos.

Establece la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y los gobiernos de los Estados. Asimismo, reglamenta con precisión lo correspondiente a la *no reelección* relativa de los miembros del Ayuntamiento, indicando que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos electos en forma directa y popular, no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente.

Se establece un procedimiento general para todos los Municipios del país en cuanto a la suspensión, revocación o desaparición de ayuntamientos o del mandato de alguno de sus miembros. Quedan estos procedimientos como facultad exclusiva del Poder Legislativo Estatal, con aprobación de las 2/3 partes de sus integrantes y debiendo dar oportunidad a los involucrados, ayuntamientos o miembro de alguno de ellos, de aportar las pruebas y hacer los alegatos necesarios.

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si la Ley no prevé la entrada en funciones de los suplentes o la celebración de nuevas elecciones,

as Legislaturas de los Estados designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que deban concluir los periodos correspondientes.

También en esta materia, se establece el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de todos los municipios.

4. Autonomía Administrativa.

Se prevé para el Municipio su capacidad legislativa (material), otorgándole facultades expresas y claras para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

También se establece en forma expresa los servicios públicos que, cuando menos, debe atender la autoridad municipal, como son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las Legislatura Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios.

Los municipios podrán asociarse con municipios de dos o más estados, para la coordinación de la prestación de servicios público, para lo cual se requiere la aprobación de sus respectivas Legislaturas.

5. Mando de la fuerza pública.

Esto es, siguiendo una antigua tradición constitucional, se reglamenta que el Ejecutivo Federal y, en su caso, los gobernadores estatales, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente, esto por un principio evidente de seguridad nacional y con objeto de evitar, en caso de urgencia, conflictos de mando en perjuicio del orden del país.

6. Relaciones Laborales.

En materia de Derecho Burocrático, la Constitución asienta el principio que regula la relación laboral entre los Municipios y sus trabajadores, cuyas relaciones deben regirse con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

7. Autonomía Financiera.

Se establecen una serie de principios importantes y básicos, determinando la libre administración que los Municipios puedan hacer de su hacienda, la que se forma con una serie de contribuciones y otros ingresos, así como de los rendimientos de sus propios bienes patrimoniales. Asimismo, corresponde a los Estados aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas; correspondiendo en forma libre y exclusiva a los ayuntamientos la aprobación de los presupuestos de egresos con base en los ingresos de que dispongan.

3.2. *La Constitución del Estado de Oaxaca.*

Debido a que en la reciente reforma del artículo 115 de la Ley Fundamental de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, misma que entró en vigor el 23 de marzo del año 2000, dio el plazo de un año a partir de esta fecha, es decir, hasta el 23 de marzo del año en curso, para que todos los estados de la República hicieran las adecuaciones necesarias y hacer congruentes dicho marco jurídico al nuevo precepto constitucional, por lo que el Estado de Oaxaca, hizo lo conducente, quedando el fundamento constitucional del Municipio Oaxaqueño, principalmente, en los siguientes preceptos:

"Artículo 92. El estado de Oaxaca, para su régimen interior se divide en municipios libres que serán agrupados en distritos rentísticos y judiciales que se erigirán o suprimirán conforme a las disposiciones contenidas en las fracciones VIII y IX del artículo 59 de esta Constitución.

"Para tener la categoría de municipio se requiera que la localidad respectiva cuente por lo menos con quince mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo."

"Artículo 94. Los Municipios Libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

"Los municipios estarán investidos, de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por la

**TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN**

legislatura local, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

“Los municipios, con el concurso del gobierno del estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo, los siguientes servicios públicos:

“a) Agua potable y alcantarillado;

“b) Alumbrado público;

“c) Limpia;

“d) Mercados y centrales de abasto;

“e) Panteones;

“f) Rastro;

“g) Calles, parques y jardines;

“h) Seguridad pública y tránsito, y

“i) Los demás que la legislatura local determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

“Los municipios del estado de Oaxaca, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

“Los conflictos de límites que se susciten entre los diversos municipios del estado, podrán ser resueltos por Convenios que celebren con aprobación del congreso.

“Cuando dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el tribunal superior de justicia del estado.

“Los municipios del estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas, que tengan por objeto:

“a) El estudio de los problemas locales;

“b) La realización de programas de desarrollo común;

“c) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico;

“d) La capacitación de sus funcionarios y empleados;

“e) La instrumentación de programas de urbanismo, y

“f) Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

“En todos los programas de urbanización, planeación y regulación de las poblaciones, los municipios señalarán las áreas naturales protegidas y las reservas territoriales necesarias.

“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tienden a formar una continuidad demográfica, la Federación, el estado y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

“Artículo 96. Los municipios tienen personalidad jurídica propia; pero la política y administrativa de los mismos fuera del territorio del estado, corresponde al Ejecutivo, como representante de toda la entidad.”

“Artículo 97. La administración interior de los municipios se hará por los ayuntamientos: el Presidente Municipal dirigirá las deliberaciones y será el ejecutor de los acuerdos.”

“Artículo 98. Los ayuntamientos serán asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos de cada municipio. Se integrarán de la siguiente forma:

“I. Un presidente municipal que representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo y será quien esté en primer lugar de la lista de concejales registrados ante la Comisión Estatal Electoral;

“II. Un síndico si el municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si tiene mas de ese número. El o los síndicos municipales tendrán la representación jurídica del ayuntamiento;

“III. En los municipios que tengan de 100 mil a 300 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de 11 concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores elegidos por el principio de representación proporcional. Los ayuntamientos se integrarán con un número de hasta quince concejales elegidos por el principio de mayoría

relativa y hasta siete regidores elegidos por el principio de representación proporcional;

"IV. En los municipios que tengan de 50 mil a 100 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de nueve concejales elegidos por el principio de mayoría relativa, y hasta cuatro regidores elegidos por el principio de representación proporcional;

"V. En los municipios que tengan de 15 mil a 50 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de siete concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta tres regidores elegidos por el principio de representación proporcional;

"VI. En los municipios que tengan menos de 15 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de cinco concejales elegidos por el principio de mayoría relativa, y hasta dos regidores elegidos por el principio de representación proporcional.

"Los concejales que integren los ayuntamientos a que se refieren las fracciones anteriores, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato."

"Artículo 100. La ley reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en la asignación de los regidores de representación proporcional.

"Los regidores de representación proporcional tendrán la misma calidad jurídica que los electos por el sistema de mayoría relativa."

"Artículo 103. Los Ayuntamientos desempeñaran dos clases de funciones: las de legislación para el régimen gobierno y

administración del municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten."

"Artículo 106. Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso están los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales."

Como se desprende de lo anterior, podemos decir que el municipio oaxaqueño cuenta con las características que le confiere el artículo 115 de la Constitución Federal, sólo que, dadas las características especiales y específicas que revisten los municipios de la entidad, se detallan particularidades, empero, en términos generales, cuenta con autonomía política, autonomía administrativa, autonomía financiera, etc.

Dentro del ámbito político, nos reservamos su fundamentación y explicación para el capítulo a propósito de este trabajo.

Es importante señalar, Oaxaca tiene una composición pluriétnica y, por lo tanto, en otros preceptos constitucionales se establece expresamente el pleno reconocimiento y respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígena, así como la obligación del gobernador de impulsar las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas étnicas del Estado.

Se reconoce la preservación de instituciones administrativas cien por ciento indígenas, como lo es el *Tequio*, que es una expresión de solidaridad comunitaria, según los usos y costumbres de cada región étnica.

En síntesis, la Constitución del Estado de Oaxaca reconoce y resalta la importancia de considerar el derecho consuetudinario como parte integral de la estructura social y cultural de un pueblo.

3.3. *La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.*

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones Locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual se define como “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.”²⁰

De conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se mencionarán las características, integración y funcionamiento del Ayuntamiento Oaxaqueño.

A. Características del Municipio.

De conformidad con lo estipulado por la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca, el Municipio Libre es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda, con objeto de dar satisfacción a las necesidades colectivas de los habitantes de una población asentada en una circunscripción territorial y administrado por un Ayuntamiento. Asimismo, se estatuye que los Municipios podrán coordinarse entre sí o con dos o más Estados para cumplir eficazmente sus

²⁰ QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 205

funciones y el mejor aprovechamiento de sus recursos, fortaleciendo, de esta manera, el federalismo.

B. Territorio.

En cuanto al aspecto territorial, el estado de Oaxaca es la entidad con mayor número de Municipios, actualmente cuenta con 570, agrupados en distritos rentísticos y judiciales. La clasificación, en cuanto a categorías administrativas o denominaciones políticas de los centros de población de los Municipios se hará según el grado de concentración demográfica y de prestación de servicios públicos en:

a. Según su concentración demográfica:

1. Ciudad (censo de menor de 20 mil habitantes).
2. Villa (censo no menor de 18 mil habitantes).
3. Pueblo (censo no menor de 15 mil habitantes).
4. Ranchería (censo no menor de 10 mil habitantes).
5. Congregación (censo no menor de 5 mil habitantes).
6. Núcleo Rural (menos de 500 habitantes).

b. Según su categoría administrativa:

1. Municipio (cuando menos 15 mil habitantes y elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo).
2. Agencias Municipales (censo no menor de 10 mil habitantes).

3. Agencias de Policía (mínimo 5 mil habitantes).

Cuando se trate de categoría política administrativa se requiere la declaratoria del Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación de la Legislatura del Estado y, cuando se trate de categoría administrativa, la declaratoria se hará por el Congreso del Estado.

La Legislatura Local tiene competencia para conocer en los siguientes casos:

1. Creación, supresión, segregación y fusión de Municipios.
2. Modificar territorio, cambio de residencia de las cabeceras municipales y cambios de nombres de las poblaciones y todas las controversias que se susciten entre Municipios o entre ellos y el Estado.

C. Población.

Los habitantes del Municipio las personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio. Por su condición política, la población municipal se clasifica en:

1. *Originarios*: Aquellos nacidos dentro de los límites territoriales del mismo.
2. *Vecinos*: Habitantes con más de 6 meses de residencia y que expresen su deseo de adquirir vecindad y acrediten haber renunciado a otra ante las autoridades.

3. *Ciudadanos*: Hombres y mujeres nacidos en su territorio, mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir.

4. *Visitantes*: Aquellos que de manera accidental o transitoria se encuentren dentro de la circunscripción territorial del mismo.

Los derechos y obligaciones de los vecinos del municipio son:

a. Derechos:

1. Preferencia e igualdad de circunstancias para toda clase de comisiones o cargos municipales.

2. Votar y ser votado para cargos municipales de elección popular.

3. Presentar ante autoridades municipales proyectos de reglamentos o normas municipales.

4. Participar en actividades de colaboración municipal.

b. Obligaciones:

1. Respetar y obedecer mandatos de autoridades, cumplir con leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas.

2. Contribuir a los gastos municipales de manera proporcional y equitativa conforme a la ley.

3. Colaborar con el tequio en los trabajos colectivos en beneficio de la comunidad a que pertenecen.

4. Inscribirse al Servicio Militar Nacional.

5. Respetar símbolos patrios.

Por lo que respecta a la integración del Municipio Oaxaqueño, se detallará en los apartados subsecuentes.

3.3.1. El Ayuntamiento. Su integración.

El Capítulo Primero del Título Cuarto de la Ley Orgánica Municipal establece los aspectos generales de los Ayuntamientos, expresando que éstos *son asambleas electas por el voto popular directo de los ciudadanos y constituirán el órgano de gobierno responsable de administrar cada Municipio teniendo la representación de la autoridad de los mismos y que entre éste y el Gobierno del Estado no habrá autoridad intermedia alguna.*

Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios de mayoría relativas y de representación proporcional, con predominante mayoritario en los términos del CIPPEO.

Los cargos a concejales y de elección popular son obligatorios y durarán tres años, que comenzarán a contarse del 1º de enero del año siguiente al de su elección y lo concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

El Ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios:

INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO	
1. Un Presidente Municipal	Por elección popular
2. Síndicos ⁱ	
3. Regidores ⁱⁱ	
4. Secretario	Autoridades
5. Tesorero	Auxiliares
6. Agentes Municipales	
7. Agentes de Policía	
8. Comisiones	
9. Organos de Colaboración	
10. Mayordomos	
11. Topiles	

ⁱ 1 Síndico si el Municipio tiene menos de 20 mil habitantes; 2 síndicos, si es superior a este número.

ⁱⁱ Tomando en cuenta el último censo de población, se determinará el número de regidores de la siguiente forma:

- a) 11 regidores de M.R. y hasta 5 regidores de R.P., si el Municipio tiene más de 100 mil habitantes y menos de 300 mil. 15 Regidores de M.R. y hasta 7 regidores de R.P., si exceden de 300 mil habitantes.
- b) Más de 50 mil habitantes y menos de 100 mil: 9 regidores de M.R. y hasta 4 regidores de R.P.
- c) Más de 15 mil habitantes y menos de 50 mil: 7 regidores de M.R. y hasta 3 regidores de R.P.

- **Instalación del Ayuntamiento.**

Los miembros del Ayuntamiento tomarán posesión el 1º de enero del año siguiente al de su elección. Para su instalación, las autoridades que hayan terminado su gestión, convocarán a una sesión solemne a la que invitarán a la comunidad en general, en la que se tomará protesta a los integrantes del Ayuntamiento entrante. Asimismo, el Presidente Municipal saliente, entregará un informe detallado de la cuenta pública municipal y archivos correspondiente a su último año de gestión; un informe detallado del patrimonio municipal, inventario de los bienes muebles e inmuebles, los programas de trabajo y libros de actas del Ayuntamiento, firmando de entrega-recepción.

- **Funcionamiento del Ayuntamiento.**

Los Ayuntamientos, como órganos deliberantes, deben resolver colegiadamente los asuntos de su competencia y sólo podrán funcionar con la asistencia de más de la mitad de sus miembros. Las sesiones son públicas, salvo que exista motivo para que sean privadas y deben llevarse a cabo en la sala de cabildos cuando menos una vez a la semana, o cuando sea necesario. Las sesiones pueden ser ordinarias (obligatorias), extraordinarias (urgentes) y solemnes (ceremonia especial).

Los acuerdos de sesión se toman por mayoría de votos de los miembros presentes y las preside el Presidente Municipal. Para que las sesiones sean válidas, se requiere de la previa citación de todos sus miembros.

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO
(Art. 34 LOMEQ)

1. Expedir y reformar ordenanzas, bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.
2. Proponer iniciativas de leyes o decretos en materia municipal ante la Legislatura Local.
3. Dividir o modificar el territorio municipal.
4. Declara la categoría y denominación política y administrativa de las localidades.
5. Celebrar contratos o convenios de ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos municipales.
6. Concluir obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura existente.
7. Celebrar convenios con el Estado para que éste asuma funciones de administración de contribuciones municipales o para que el Ayuntamiento asuma las de carácter estatal.
8. Solicitar al Ejecutivo Local la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
9. Acordar destino y uso de bienes inmuebles municipales.
10. Crear unidades administrativas para el funcionamiento de la administración de contribuciones municipales.

11. Proponer a la Legislatura Local la creación de organismos públicos descentralizados para la prestación de servicios públicos.
12. Formular, aprobar y ejecutar planes de desarrollo municipal y programas de obras.
13. Establecer estrategias de supervisión de obras y servicios.
14. Convocar a lecciones de autoridades auxiliares en las agencias municipales, de policía y núcleos rurales.
15. Aprobar el nombramiento o remoción del secretario y tesorero.
16. Resolver los casos de concesión de servicios públicos, con excepción de los de seguridad y tránsito.
17. Someter a revisión y aprobación al Congreso Local el proyecto de Ley de Ingresos Municipales y aprobar y remitir la cuenta pública anual anterior.
18. Aprobar su presupuesto anual de egresos.
19. Dotar de servicios públicos al Municipio.
20. Coadyuvar en la ejecución de planes y programas federales y estatales en el Municipio.
21. Participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular localidades conurbadas.
22. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato bienes del Municipio.

23. Formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria, en los trabajos colectivos de beneficio común conforme a los usos y costumbres de cada región étnica.
24. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales sobre cultos.
25. Proponer al H. Tribunal Superior de Justicia Local, al alcalde o juez municipal.
26. Formular programas de financiamiento de servicios públicos municipales.
27. Designar, a propuesta del Presidente Municipal, a los concejales que deban presidir comisiones.
28. Conceder licencias a sus miembros hasta por 30 días.
29. Promover ante la Legislatura Local, la suspensión y revocación del mandato de sus miembros por causa grave.
30. Rendir a la ciudadanía, por conducto del Presidente Municipal, un informe anual sobre el estado que guardan los asuntos municipales y el avance de los programas y obras ejecutadas.
31. Proponer la creación del Consejo de Protección Civil Municipal.
32. Promover la organización y preservación de archivos municipales.
33. Nombrar al cronista municipal como fedatario del acontecer local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su Municipio y el Estado, que difunda las tradiciones y costumbres de las comunidades y supervise el archivo de documentos histórico municipales.
34. Constituir y actualizar el registro de población municipal.
35. Establecer un sistema de estímulos y reconocimientos al mérito de los servidores públicos municipales y de ciudadanos que hayan contribuido a la eficiencia y modernización de la administración municipal.

36. Fomentar actividades culturales y recreativas.
37. Desempeñar funciones de registro civil cuando no existe juez.
38. Aceptar herencias y legados a favor del Municipio.
39. Glosar cuentas del Ayuntamiento del año anterior.
40. Establecer y utilizar información económica, social y estadística de interés general.
41. Elaborar y publicar el catálogo de patrimonio histórico y cultural del Municipio.
42. Vigilar que semestralmente se envíen al Congreso Local los documentos, cortes de caja o estados financieros.
43. Solicitar al Congreso Local, autorización para contratar crédito destinados a obras de beneficio social.
44. Las demás que establezcan leyes y reglamentos municipales.

En cuanto a los impedimentos del Ayuntamiento son:

1. Arrendar o dar posesión de bienes municipales sin la autorización de la Legislatura Local, cuando sea por más de tres años.
2. Gravar la entrada o el tránsito de mercancías o personas al territorio municipal.
3. Imponer contribuciones no contempladas en la Ley de Ingresos Municipales.

4. Retener o intervenir para fines distintos, la cooperación que en numerario o especie otorguen particulares para la realización de obras de utilidad pública.
5. Tratar fuera del territorio del Estado, asuntos municipales que competen a los poderes del Estado, si no es por conducto del Ejecutivo Local.

En lo referente a las facultades y obligaciones de estas autoridades, de manera general, poder citar las más importantes:

FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

1. Tiene a su cargo la representación política del Ayuntamiento y la ejecución de resoluciones.
2. Cumplir y hacer cumplir en el Municipio la propia Ley Orgánica, reglamentos y demás disposiciones municipales.
3. Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas para el mejor cumplimiento de la ley.
4. Convocar y presidir las sesiones.
5. Promulgar y publicar reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas.
6. Asumir la representación jurídica en litigios.
7. Informar anualmente el estado que guarda la administración municipal.
8. Vigilar la recaudación de ramos de la administración pública municipal y los fondos de la hacienda pública municipal.

9. Proponer Comisiones en que deben integrarse el síndico y regidores y presidir alguna de ellas.
10. Presentar a consideración el nombramiento y la remoción del secretario y tesorero.
11. Administrar, vigilar y evaluar la formulación e instrumentación de planes de desarrollo urbano, zonificación, creación de reservas territoriales, otorgamiento de licencias y permisos para construcción.
12. Elaborar un plan municipal de desarrollo dentro de los 6 meses siguientes de su administración.
13. Promover y vigilar la organización e integración de los Concejos de Participación Ciudadana en los programas de desarrollo municipal.
14. Promover la formación de Concejos de Colaboración Municipal, en apoyo a las actividades de planeación y educación.
15. Vigilar la correcta aplicación del patrimonio municipal.
16. Aprobar permisos y licencias para el funcionamiento de comercios, espectáculos, bailes u diversiones pública en general.
17. Designar al miembro del Ayuntamiento que debe sustituirlo en ausencias no más de 15 días.
18. Autorizar los Libros Municipales.
19. Crear el Comité Municipal del Sistema para Desarrollo Integral de la Familia y en las agencias municipales del Sistema para el Desarrollo integral de la familia.
20. Autorizar libros de administración municipal.

21. Crear en el primer año de gestión, el Comité Municipal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y en las agencias municipales, los Subcomités respectivos.

22. Autorizar documentos de compraventa de ganado y permisos para degüello.

23. Visitar periódicamente las agencias municipales y de policía y todos los demás núcleos rurales.

FACULTADES DE LOS SINDICOS

1. Tiene a su cargo la procuración de la defensa de los intereses municipales.
2. Representar jurídicamente los intereses del Municipio.
3. Vigilar la aplicación del presupuesto de egresos, revisar y firmar los cortes de caja o estados financieros de la tesorería municipal.
4. Hacer que se remitan a la contaduría mayor de hacienda de la Legislatura Local, las cuentas de la tesorería municipal.
5. Practicar, a falta de Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa, remitiéndolas al M.P. del distrito judicial que corresponda.
6. Asistir a las sesiones de cabildo con voz y voto.
7. Formar parte de la Comisión de Hacienda Pública Municipal.
8. Proponer la formulación, expedición, modificaciones o reformas a los reglamentos municipales y otras disposiciones administrativas.

9. Intervenir en el inventario general de bienes muebles e inmuebles municipales.
10. Regularizar la propiedad de bienes municipales e inscribirlos en el registro Público de la Propiedad.
11. Admitir y resolver recursos administrativos.
12. Revisar y suscribir estados de origen y aplicación de fondo de la cuenta pública municipal y estados financieros.
13. Vigilar que los servidores públicos municipales de nivel directivo, presenten oportunamente su declaración patrimonial.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES

1. Representar a la comunidad en el Ayuntamiento.
2. Asistir con derecho voz y voto a las sesiones de cabildo y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
3. Suplir al presidente municipal en faltas temporales.
4. Desempeñar comisiones.
5. Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para atender diversos ramos de la administración municipal.
6. Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma a los reglamentos municipales y otras disposiciones administrativas.
7. Promover la participación ciudadana con apoyo en los programas de formule el ayuntamiento.

8. Participar en ceremonias cívicas del ayuntamiento.

9. Estar informando el estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación general del ayuntamiento.

3.3.2. Otras Autoridades Municipales.

Además de los funcionarios electos: Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, que son constitutivos del Ayuntamiento, para el despacho de los asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al presidente municipal de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, cuenta, cuando menos, de dos áreas administrativas:

- a. La secretaría del Ayuntamiento.
- b. La tesorería municipal.

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA

- | |
|---|
| 1. Auxiliar al presidente municipal en la conducción de la política interior del Municipio. |
| 2. Tener a su cargo el archivo municipal. |
| 3. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento. |
| 4. Convocar y asistir a las sesiones de cabildo con voz, pero sin voto; citar por escrito a sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas respectivas. |
| 5. Dar fe de los actos del Ayuntamiento; autorizar, expedir y certificar copias de los documentos oficiales y suscribir y validar aquellos que contengan acuerdos y órdenes del ayuntamiento. |
| 6. Llevar y conservar los Libros de Actas. |
| 7. Expedir constancias de vecindad. |

8. Coordinar las actividades de los agentes municipales y de policía.
9. Coordinar la elaboración de informes anuales del presidente municipal.
10. Auxiliar al síndico en la elaboración del inventario general municipal de bienes muebles e inmuebles.
11. Ejecutar los programas que correspondan en el contexto municipal de desarrollo y en el reglamento interior de la administración municipal.

La tesorería es el órgano de recaudación de ingresos municipales, responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento y dependerá directamente del Presidente Municipal.

FACULTADES DE LA TESORERIA

- | |
|--|
| 1. Administrar la hacienda pública municipal y coordinar la política fiscal del Ayuntamiento. |
| 2. Cobrar y recaudar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, así como participaciones que correspondan en el rendimiento de impuestos federales y estatales. |
| 3. Dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal y llevar al corriente el padrón fiscal municipal, registros contables, financieros y administrativos de ingresos, egresos y presupuestos. |
| 4. Elaborar mensualmente la balanza de comprobación o corte de caja del movimiento de ingresos y egresos y ejecutar la facultad económica-coactiva cuando así corresponda. |

5. Proponer anteproyectos de presupuesto anual de egresos y Ley de Ingresos.
6. Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar pagos, mancomunadamente con el presidente y regidor municipales.
7. Llevar la contabilidad, el control del presupuesto y elaborar la cuenta pública general que debe presentar el Ayuntamiento ante el Congreso Local.
8. Proponer medidas necesarias y convenientes para aumentar los ingresos y racionalizar los gastos municipales.
9. Vigilar y controlar las oficinas recaudadoras municipales.

También, de conformidad con la capacidad económica y la atención de necesidades, el Ayuntamiento puede tener para su auxilio otras dependencias:

1. Agencias Municipales.
2. Agentes de Policía.

Estas autoridades auxiliares actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los Ayuntamientos para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen y durarán en su encargo tres años.

Para elegir a estas autoridades auxiliares municipales, en caso de que el Presidente no los haya designado directamente, se seguirá el siguiente

procedimiento y se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades:

- a. Dentro de los 40 días siguientes a la toma de posesión de los Ayuntamientos y el primer domingo de febrero se lanzará una convocatoria para la elección de agentes.
- b. La elección se realizará el último domingo de febrero o en fechas señaladas por el Ayuntamiento, a más tardar el 15 de marzo.

Tanto los Agentes Municipales y de Policía tienen las siguientes atribuciones:

FACULTADES DE AGENTES MUNICIPALES Y DE POLICIA

1. Vigilar el cumplimiento de disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las legales federal y estatal y reportar ante la Presidencia Municipal las violaciones de las mismas.
2. Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo.
3. Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención.
4. Promover el establecimiento de servicios públicos y vigilar su funcionamiento.
5. Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad.

6. Las demás que determine la ley.

Asimismo, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, los Ayuntamientos pueden auxiliarse por:

1. Comisiones.
2. Organos de Colaboración.

Las Comisiones son órganos de consulta no operativos y son responsables de estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento las normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y la prestación de los servicios públicos.

Para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento, pueden celebrar sesiones públicas en las localidades del Municipio para recabar las opiniones y sugerencias de sus habitantes.

Las Comisiones se nombrarán y asignarán a los concejales que designe el cabildo -a excepción de la de hacienda, que conforme al Código Electora, debe ser asignada a la planilla triunfadora en la elección- en la primera sesión del año de la gestión del Ayuntamiento entrante y podrán ser las relativas a:

1. Hacienda municipal.
2. Gobernación y reglamentos.
3. Seguridad, tránsito y transportes.
4. Salud pública.
5. Obras públicas. Instrucción pública, recreación y espectáculos.
6. Comercios, mercados y restaurantes.
7. Bienes municipales y pantcones.
8. Rastro.
9. Ecología.
10. Las demás que apruebe el Ayuntamiento.

En cada Municipio pueden funcionar como *Organos de Colaboración*, los comités de vecinos que considere conveniente el Ayuntamiento y están integrado por dos o tres miembros electos democráticamente, fungiendo uno como Presidente.

Estos comités son órganos de consulta, promoción y gestión social y tienen las siguientes atribuciones:

1. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los programas de gobierno que forman Ayuntamientos y el presidente municipal.
2. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del Municipio en la realización de obras o prestación de servicios colectivos y de beneficio social.
3. Dar a conocer a la autoridad municipal los problemas que afecten a sus representados, proponer las soluciones pertinentes e

informar a dichas autoridades sobre deficiencias en la ejecución de programas de obras y servicios.

4. Administrar la prestación de servicios públicos, cuando no existan organismos administrativos encargados de éstos e informar de la recaudación y aplicación de las aportaciones de los vecinos y la adecuada prestación de servicios públicos.

Asimismo, en los Municipios que por sus características urbanas así lo requieran, se integrarán Comisiones de Planificación y Desarrollo y los Consejos de Colaboración Municipal, para coadyuvar en la solución de problemas municipales y prestar asesoría que se les solicite.

Estas Comisiones y Consejos funcionarán y se organizarán de acuerdo a los reglamentos respectivos y tendrán la obligación de informar al Ayuntamiento sobre:

1. Proyectos que pretendan realizar.
2. El estado de obras en proceso.
3. Obras realizadas.
4. El estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la comunidad.

Como se puede observar de lo anterior, el Ayuntamiento descentraliza funciones administrativas, por cuestiones urbanas, para poder tener un mejor desarrollo y atención de los servicios públicos municipales,

dando participación a todos los miembros de las comunidades de integrar los diversos organismos para cumplir tal objetivo.

3.4. La Problemática del Estado en cuanto a su Amplio Número de Municipios.

El Estado de Oaxaca cuenta con un elevado número de municipios e importante población indígena. Actualmente son indígenas cerca del 8% de los 93 millones de mexicanos. En contraste, en el estado habitan 3.3 millones de personas, de las que aproximadamente la mitad son indígenas. En la entidad se concentra más de 23% de la tierra comunal de México; el 24% de los ayuntamientos del país y cerca de 26% de las 56 etnias mexicanas.

Tiene una amplia y variada composición étnica plural que lo distingue de las demás entidades federativas que integran el Estado Mexicano, toda vez que cuenta con:

1. 570 Municipios*, 728 agencias municipales, 695 agencias de policía, 1,492 núcleos rurales y 1,011 núcleos rurales no reconocidos, distribuidos en 7 regiones.
2. Presencia de población indígena en casi toda la totalidad de los municipios, ya que son 16 etnias (zapotecos, mixtecos, mazatecos, moxes, chontales, huaves, nahuatl, cuicatecos, ixcatecos, triquis, chatinos, chinantecos, chocholtecos, zoquez, amuzgos y lacuates).
3. Municipios pequeños y rurales con población no mayor a 5 mil habitantes.

* México cuenta con 2,418 Municipios, por lo que los 570 del estado de Oaxaca corresponden al 23.57%

4. Alta dispersión de la población oaxaqueña. En 378 municipios tienen como habitantes más del 30% de población indígenas y en 182, tienen menos del 30%; tan sólo en 10 municipios no hay población indígena.

Así, Oaxaca ocupa el quinto lugar en extensión territorial en la República Mexicana, por lo que las distancias que median entre muchos municipios, poblaciones y comunidades con la ciudad capital son muy considerables y si a ello le aunamos su difícil orografía, los escasos medios de comunicación y las condiciones económicas que privan, la situación no nada más para los indígenas sino, en general, para todos, se ha tornado realmente difícil y preocupante.

El acceso y goce efectivo de los derechos, que como garantías establece la Constitución a favor de todos los gobernados, en la práctica cotidiana no se hace realidad, lo cual genera indudablemente, un desaliento y, al mismo tiempo, una inconformidad que llegar tornarse en reclamo social y, a la vez, en la pérdida de la confianza hacia las autoridades.

Ningún pueblo acepta permanecer callado ni al margen cuando sus derechos inalienables, connaturales, humanos le son negados o desconocidos; tampoco cuando presencia el terrible espectáculo de que sus riquezas naturales se están acabando irremediable e irreversiblemente, merced a concesiones otorgadas sin voluntad, o por lo menos del desconocimiento de sus propietarios, a personas ajenas a ellos, sin que obtenga ningún beneficio la

comunidad y sí, en cambio, se humille, se discrimine, se margine y hasta se desprecie a sus miembros.

Es menester reconocer que las zonas mejor conservadas actualmente corresponden a territorios indígenas quienes, no obstante los múltiples problemas a los que se han enfrentado, han defendido su patrimonio (como el caso de la zona de los Chimalapas). El sólo pensar que en pleno siglo XXI haya todavía quienes actúen como conquistadores, es por demás despreciable y lesiona lo más profundo del sentimiento humano; empero, desafortunadamente todavía se ven esas conductas injustas frente a los indígenas, sobre todo, de autoridades que coludidas con personas de capacidad económica o política, quieren obtener provecho para ellos y no en beneficio de la comunidad. Por todo ello, es indispensable e imperioso que se abandonen viejas fórmulas de explotación, de conquista y de sojuzgamiento para dar paso a conductas humanas y respetuosas; justas y equitativas; pacíficas y solidarias que traigan como consecuencia el respeto, la preservación y el fortalecimiento de las culturas indígenas; sólo así se garantizará un desarrollo que permita mejores niveles de bienestar general.

Con el trato digno y respetuoso hacia los grupos indígenas, desaparecerán banderas de, quienes aprovechándose de ese trato desigual hacia los indígenas, buscan también obtener intereses particulares de cualquier índole, poniendo en riesgo la estabilidad nacional y violentando el estado de derecho.

El Estado de Oaxaca es el que tiene mayor número de comuneros y ejidatarios a nivel nacional (330 mil aproximadamente); ha padecido serios problemas agrarios, que van desde el reconocimiento y titulación de tierras, hasta conflictos por límites. Son pocas las comunidades que no han acaecido un problema grave, situación que se acentúa debido a las constancias invasiones y despojos, lo que genera conflictos sociales, inseguridad e indefensión agraria, siendo las autoridades administrativas muchas veces rebasadas y las resoluciones imposibles de ejecutar.

Sin embargo, como una respuesta de autosatisfacción a los problemas de abandono y marginación, así como a la necesidad de sobrevivencia, se ha fortalecido la solidaridad entre los habitantes, esto es, a través del trabajo colectivo a favor de la comunidad. *El Tequio, la Mayordomía y la Guelaguetza* son formas de cooperación voluntaria para lograr los beneficios comunitarios, principalmente en cuanto a servicios públicos se refiere, y a fortalecer los lazos de unidad, de seguridad y de reciprocidad de los pueblos y comunidades, ya que, como lo expresamos en líneas anteriores, por el gran número de Municipios, por problemas de distancia con la ciudad capital, por la gran variedad de plurietnias, muchas veces no se pueden satisfacer ampliamente y se requiere del pleno reconocimiento de usos y costumbres y de la aplicación de programas de coordinación y de participación ciudadana.

CAPITULO IV
USOS Y COSTUMBRES EN LOS PROCESOS
ELECTORALES MUNICIPALES

*"La Vara de Mando es su
cabeza, su ser, es el
permiso del Padre Sol para
guiar al Pueblo."*

Etnia Mixe

CAPITULO IV
"USOS Y COSTUMBRES EN LOS PROCESOS ELECTORALES
MUNICIPALES"

4.1. Consideraciones Generales.

Los pueblos y las comunidades han pugnado siempre por el reconocimiento de su soberanía e independencia; la mayoría de ellas fueron incorporados contra su voluntad a sistemas administrativos desconocidos y reducidas a minorías que están excluidas de la participación y representación política.

Un factor que ha permitido la sobrevivencia de los pueblos indígenas ante la influencia de la sociedad dominante es su cohesión interna, su organización social, así como el mantenimiento de sus propios usos, tradiciones y costumbres.

Afortunadamente, en las últimas décadas se ha pugnado por su reconocimiento a nivel constitucional y legal, tal como sucede en algunos países donde existe un pleno reconocimiento a su autonomía y personalidad jurídica, lo que trae como consecuencia que las relaciones entre los gobiernos y las comunidades indígenas se lleven a cabo en un marco de igualdad y legalidad, en todos los ámbitos: político, social, económico, etc., sin que por

ello se entienda la existencia de un estado dentro de otro; sino de una entidad dentro del Estado.

Así, se precisa que “con la participación de los indígenas en las instancias político-administrativas, se resolvió exigir a los Estados y gobiernos nacionales el respeto a su identidad y a la libre determinación en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales de sus pueblos; pronunciándose por una auténtica democratización de los Estados nacionales a fin de que los indígenas participen en todas las instancias político-administrativas, para que existan sociedad, Estados y naciones multiétnicas, pluriculturales y multilingües, basados en la democracia, pluralismo, antiimperialismo y la eliminación de la explotación social y la opresión de cualquier tipo.”²¹

Los pueblos indígenas han luchado porque se les reconozca su plena autonomía y ésta, “en sí misma se refiere a un régimen especial, que configura un gobierno propio para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. “La autonomía, vista de esta manera, sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones que plantean los grupos étnicos. En tal virtud puede decirse que la autonomía es la ‘demanda madre’ de esos conglomerados.”²²

²¹ ORDOÑEZ Cifuentes, José E. Rolando. *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*. UNAM. México, 1993. Pág. 34

²² Mismo autor. *La Cuestión Etnico Nacional y Derechos Humanos: El Etnocidio*. Pág. 82

El tema de la identidad cultural está en el origen mismo de la sociedad mexicana, es parte constitutiva de ella. Por ello, no existen diferencias irreconciliables ni las incompatibilidades absolutas que se plantean en otros lugares. Los indígenas han formado parte de la Nación desde siempre y no han perdido sus tradiciones ni sus rasgos característicos de identidad. México es una nación pluricultural, lo ha sido siempre y Oaxaca, lo es como región, no obstante que no se haya reconocido siempre en las instituciones ni en la legislación.

La población indígena y las formas de organización indígena han sido fundamentales para entender el funcionamiento de las relaciones políticas en la historia de la región oaxaqueña, desde antes de la llegada de los españoles hasta nuestros días. El dominio español se impuso en la zona, pero conjuntando formas europeas de organización política con las que previamente ya existían, surgieron así las *repúblicas de indios*, base de la organización para los pueblos nativos.

Posterior a la Independencia, la tenencia secular en el país sería la de eliminar del discurso político a los indígenas. Se buscaba una sociedad mestiza y se creía que a eso se apuntaban nuestras realidades. Pero en la región oaxaqueña habría excepciones. Así, en la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca de 1824, primer documento rector de la región luego del período independiente, reconoció la existencia previa de los pueblos, indígenas en su mayoría, a la formación de la entidad en los siguientes términos:

“El Estado de Oaxaca, compuesto de todos los pueblos y partidos que formaban la provincia de este nombre, es soberano, libre e independiente, en todo lo concerniente a su Administración y gobierno soberano.”

Con la Independencia no desaparecieron del todo las formas de organización indígenas. La Constitución Estatal de 1825 reconoce la existencia de Ayuntamientos Constitucionales compuestos sobre todo de población mestiza y las repúblicas, los pequeños pueblos libres derivados de las antiguas repúblicas de indios, ambos con capacidad para nombrar por su cuenta a sus autoridades locales. Luego entonces, existió el reconocimiento de una serie de derechos organizativos de poblaciones indígenas que eran previas a la formación del estado regional y del estado nacional.

A lo largo de la primera mitad del siglo XIX, hubieron intentos por desaparecer las repúblicas mediante su fusión con municipios mayores que cumplieran requisitos de población y riqueza, pero no prosperaron. Al contrario, otorgó una tendencia a la formación de más repúblicas en el período. Este criterio, en una escala menor, se produjo hace aproximadamente quince años, el resultado fue el rechazo y el descontento de la población y, por el contrario, varias Agencias Municipales han solicitado convertirse en municipios libres.

Benito Juárez, el 2 de junio de 1848, al rendir su informe gubernamental al Congreso Local, reconoció la importancia de las formas de organización tradicional de los pueblos indios. Entonces dijo:

"DESDE EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL, LOS PUEBLOS DEL ESTADO HAN ESTADO TENIENDO LA COSTUMBRE DEMOCRATICA DE ELEGIR POR SI MISMOS A LOS FUNCIONARIOS QUE CON EL NOMBRE DE ALCALDES Y REGIDORES, CUIDABAN DE LA POLICIA, DE LA CONSERVACION DE LA PAZ Y DE LA ADMINISTRACION DE LOS FONDOS COMUNALES. ESTA COSTUMBRE BENEFICA FUE ROBUSTECIDA POR EL SISTEMA FEDERATIVO, OTORGANDOSE A LOS PUEBLOS FACULTAD DE ELEGIR A LOS MIEMBROS DE SUS AYUNTAMIENTOS Y REPUBLICAS, Y REGLAMENTANDOSE LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS DE ESTAS CORPORACIONES.

"POR ESE MOTIVO, EL SISTEMA REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, POPULAR, FUE BIEN RECIBIDO POR LOS PUEBLOS DEL ESTADO, Y EL SISTEMA CENTRAL, QUE ABOLIO AQUELLAS CORPORACIONES, CAUSO UN DISGUSTO UNIVERSAL, QUE CONTRIBUYO A LA CAIDA DE ESE SISTEMA QUE NOS FUE TAN FATAL. RESTABLECIDA LA FEDERACION, LOS PUEBLOS NO SOLO HAN RECOBRADO SUS AYUNTAMIENTOS Y REPUBLICAS, SINO EL DERECHO DE ELEGIRLAS CONFORME A SUS ANTIGUAS COSTUMBRES, QUEDANDO ASI ORGANIZADA LA ADMINISTRACION DE LAS MUNICIPALIDADES DE UNA MANERA, QUE LEJOS DE

OBSTRUIR, EXPEDITA LA MARCHA DE LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO.²³

A pesar de la política desamortizadora de los gobiernos liberales y de la colonización y deslinde del Porfiriato que afectaron la zona centro del estado, el istmo, la costa y finalmente el Papaloapan, los pueblos indios lograron reproducirse como la base de la organización territorial de la entidad.

La Revolución Mexicana permitió el fortalecimiento de la comunidad indígena. La reforma agraria en Oaxaca, más que sustentada en el reparto de ejidos, se apuntaló en el reconocimiento y titulación de más de 6.5 millones de hectáreas de pueblos indígenas que las comunidades habían mantenido en posesión, una parte de las cuales estaba enfrascada en disputas limítrofes con pueblos vecinos, más que con propietarios privados. Sumados los bienes de las comunidades a los ejidos repartidos, representan un poco más de 8 millones de hectáreas, con lo que la propiedad social de la tierra llega a casi 80% de la superficie total del estado, que es de 9.5 millones de hectáreas.

La fortaleza de la tenencia de la tierra, poblacional y cultural de los pueblos indios, llevó a los distintos gobiernos postrevolucionarios a reconocer en la realidad, la existencia de formas particulares de organización social, política y económica de los mismos, aunque no se ajustaran a las exigencias de la población y de los recursos que marcaba la propia Constitución para ser

²³ Cfr. FALCON, Romana. "Las Naciones de una República. La Cuestión Indígenas en las Leyes y el Congreso Mexicanos 1867-1876" de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*. Vol. I, Tomo I, Serie V.

categorizados por municipios. Además, los usos y costumbres para elegir a sus ayuntamientos eran reconocidos en la práctica, aunque la ley estableciera la competencia de partidos, la instalación de urnas para el voto secreto y la duración de tres años de las autoridades, así como el de fecha para la toma de posesión de las autoridades municipales.

Como reiteramos con antelación, uno de los rasgos importantes de las comunidades indígenas oaxaqueñas son *los Sistemas de Elección de Autoridades*, que han sido preservadas y enriquecidas en el transcurso del tiempo, lo que propició que comunidades indígenas lucharan por tener un reconocimiento expreso de sus particulares formas de elección de autoridades, por lo que se instituyó el Sistema Electoral Consuetudinario o Elecciones por Usos y Costumbres.

En el Estado de Oaxaca, ser autoridad dentro del Municipio significa, en las comunidades, haber empezado siendo *Topil* (policía), Jefe de *Topiles*, Regidor, Alcalde, Síndico hasta, finalmente, llegar al cargo de Presidente Municipal. Con esta carrera escalafonaria, van adquiriendo honorabilidad, arraigo y experiencia y ser un gran honor llegar a ser *Tatamandón* o Gente Grande y, de esta manera, dejar a su familia un linaje de respeto y conformar, algún día, el Concejo de Ancianos de la Comunidad.

La renovación de la autoridad en los municipios indígenas comprende no sólo el cambio de los integrantes del Cabildo (presidente, regidores y síndico), sino también de personas encargadas de desempeñar los

cargos auxiliares (alcalde o juez municipal, comandante, subcomandante de policía y topiles).

Los cargos son de carácter civil y religioso. En el primero, los cargos civiles empiezan con el servicio de topil o policía municipal, quien es el encargado de preservar el orden y la seguridad de los ciudadanos día y noche. Los Topiles prestan sus servicios en grupos y por turnos y están encabezados por un Comandante o Mayor de Vara. Generalmente ese servicio se presta por un año y puede volver a desempeñarse.

Además del Topil, existen cargos de Comandante o encargado de algún servicio, como puede ser el agua potable, el molino de nixtamal, la tienda rural, la bodega, la farmacia o bien, pueden ser miembros de un comité de escuela, por ejemplo. Después de cumplir con este servicio, entonces ya pueden participar en algún cargo del Ayuntamiento hasta llegar a ser Presidente Municipal. Esto es, se convierte en requisito indispensable haber desempeñado algún cargo de esta índole dentro del municipio, entre otros aspectos como se expondrá más adelante.

Los cargos religiosos van desde el cuidado de una imagen religiosa o el cultivo de la parcela de alguna imagen, hasta ser el Mayordomo del santo patrón de la comunidad. El encargado de la Mayordomía es el que tiene que pagar los festejos (comida para las autoridades y el pueblo, la música, las flores, las velas, los cohetes, etc.).

En la mayoría de los municipios de usos y costumbres los cargos son asignados o ratificados en asamblea comunitaria, la cual es presidida por la autoridad municipal.

El alcalde es la autoridad encargada de impartir justicia, de acuerdo a las costumbres del pueblo y funge como auxiliar de juez mixto de primera instancia del distrito judicial al que corresponde el Municipio.

4.2. Reglas generales para llevar a cabo los procesos electorales en los Municipios que se rijan por los usos y las costumbres.

1) Municipios.

Para que un municipio oaxaqueño pueda llevar a cabo la renovación de su Ayuntamiento por el sistema electoral consuetudinario debe reunir determinadas características:

1. 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 local en lo concerniente a los derechos indígenas.
2. 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
3. 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.

Respecto de esta última, la ley quizá se refiere a aquellos municipios con población indígena que con el paso del tiempo, han abandonado, más no olvidado, sus propias normas para la elección de sus autoridades y que, de

alguna manera, quisieran volver a ellas, para lo cual se requiere la determinación de la Asamblea General Comunitaria

II) Autoridades y Electores.

Dentro de los requisitos que la comunidad toma en cuenta para elegir a sus autoridades municipales, se destacan dos:

- a) Las legislativas
- b) Las Comunitarias

a) *Las legislativas* están especificadas tanto la Constitución Local, como el Código Electoral.

Los artículos 101 y 102 constitucionales y el 112 fracción I se refieren a los requisitos del ciudadano para votar y ser votado, al tenor de los siguientes textos:

“Artículo 101. Para ser concejal del ayuntamiento se requiere:

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

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

"III. tener un modo honesto de vivir, y

"IV. Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario, se eligiera un suplente."

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

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

Por su parte el CIPPEO, en su artículo 112, señala además de los requisitos constitucionales anteriores, el siguiente:

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

"I.- Acreditar lo señalado por los artículos 101 y 102 de la Constitución;

"II.- ..."

b) *Las Comunitarias* tienen su fundamento en la fracción II del mismo artículo 112 del CIPPEO:

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

"I.- ...

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

Este requisito contemplado en esta fracción II es en realidad el que más predomina en las comunidades y son de índole moral, entendiéndose como:

- a) Responsabilidad de la persona.
- b) Capacidad de servir a su comunidad.
- c) Ser buen padre de familia.
- d) Desempeñar bien los cargos de la iglesia cuando se festeja al patrón del pueblo, etc.

Es menester aclarar que, debido a la heterogeneidad de los usos y costumbres, a diferencia de lo que establece la Constitución General de la República, el concepto de ciudadano en los municipios indígenas no está necesariamente vinculado con el criterio de la edad o del estado civil y la residencia. Es posible tener derechos políticos plenos en un municipio indígenas aún cuando no se resida de manera permanente en la comunidad y también aún cuando ni siquiera se tengan los 18 años cumplidos.

Para ser sujeto de derechos políticos en un municipio indígena es necesario cumplir con los cargos y servicios que establece la propia comunidad y, debido al fenómeno migratorio, muchos miembros de la comunidad no están en posibilidades de desempeñar personalmente los cargos

que les han sido asignados, es por eso que en algunos municipios los cargos menores pueden ser desempeñados por otras personas, ya sean familiares o por personas contratadas o pagadas para ello.

Un nativo de la comunidad puede seguir gozando de sus derechos políticos siempre y cuando cumpla con sus servicios comunitarios, ya sea en forma directa o indirectamente o bien, prestando otro tipo de ayuda.

En un buen número de municipios del estado las mujeres no participan de los mismos cargos que los varones, generalmente, ellas son las encargadas de adornar o preparar los alimentos para las festividades o bien, acompañan a sus esposos como en el caso del Mayordomo. Al desempeñar un papel secundario en muchos municipios, las mujeres no tienen la calidad de ciudadanas, por no tener la carrera de servicio que es tan importante en algunas comunidades y, por ello, no participan en la elección de autoridades.

En algunos otros municipios indígenas sólo cierto sector de mujeres participan, como son: las mujeres viudas, en otros, las casadas y excluyen a las solteras. Esto es por el concepto que tienen de la familia, ya que cuando el padre falta, el hermano mayor es considerado como el jefe de familia y éste es quien decide a nombre de la familia en los asuntos de la comunidad.

Por otro lado, no todos los ciudadanos tienen el mismo derecho. Existe un grupo de ciudadanos cuya opinión tiene un peso mayor; este grupo está integrado por aquellos miembros de la comunidad que han desempeñado todos los cargos y servicios, incluyendo el de presidente municipal; a este

sector se le conoce con el nombre de *Principales*, caracterizados *Tatamandones* o *Consejo de Ancianos*.

III) Electores.

Los requisitos para que los miembros de un municipio indígena puedan votar están estatuidos en el artículo 113 del CIPPEO que dice:

“Art. 113.- Son electores en los municipios de usos y costumbres todos los habitantes de los mismos que estén en ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria.”

En comentario de los requisitos para votar, se puede afirmar que de acuerdo a los usos y costumbres de cada municipio varían, por las razones ya expuestas con antelación.

4.3. Proceso Electoral.

Para el estudio del procedimiento electoral consuetudinario, se considera oportuno determinar qué se entiende por Derecho Consuetudinario.

Así, en Código Electoral del Estado de Oaxaca, en su artículo 109 establece que *“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”*; por lo tanto:

El Proceso Electoral Consuetudinario "ES EL CONJUNTO DE ACTOS REALIZADOS POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y POR LOS CIUDADANOS DE UNA COMUNIDAD, PARA PROPONER PUBLICAMENTE A LOS CONCEJALES MUNICIPALES Y PARA ELEGIRLOS, BASADOS EN LAS NORMAS CONSUEUDINARIAS DEL MUNICIPIO".

Según esta disposición, el procedimiento electoral por el sistema de derecho consuetudinario comprende los actos que se realicen tanto ciudadanos de las comunidades que integren un municipio que se rija por este sistema, como las autoridades encargadas del proceso; estos actos incluyen desde la selección de candidatos hasta la elección misma.

Respecto del ámbito de validez del Proceso Consuetudinario, se considera oportuno mencionar brevemente, y a manera de recordatorio, que

toda norma jurídica tiene ámbitos de validez material, espacial, personal y temporal. El primero se refiere a la materia que regula; el segundo, al espacio en donde puede aplicarse válidamente; el tercero, a las personas que deben ajustar su conducta a tales normas y el último, al tiempo en que puede aplicarse la norma. Por lo que, de conformidad con lo estatuido por párrafo segundo del artículo 109 del Código Electoral, que al tenor dice:

"Art. 109.1..

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

De lo anterior se desprende que el ámbito material de validez es el electoral, de manera exclusiva y concretamente, las elecciones por el sistema electoral consuetudinario; el espacial, son los municipios que previamente sean declarados para regir su elección de Ayuntamientos por este sistema; el ámbito personal incluye a todos los habitantes de los municipios indígenas, al igual que los órganos electorales y, finalmente, el ámbito temporal, será únicamente el tiempo que dure el proceso.

4.4. Actos que comprende el Procedimiento Electoral y Organos que lo Ejecutan.

El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes para renovar a las autoridades municipales desde los previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y escrutinio, hasta el cierre de la elección y la emisión de la declaración de validez.²⁴

En consecuencia, los actos del proceso electoral consuetudinario se detallan en el siguiente cuadro:

ACTOS DEL PROCESO ELECTORAL CONSUETUDINARIO	
1. Actos previos a la elección.	a) Preparación del proceso. b) Propuestas de candidatos a ocupar dichos cargos.
2. Actos electorales o jornada electoral.	a) Votación (cualquier forma en que se lleve a cabo). b) Escrutinio. c) Cierre de la votación.
3. Actos posteriores a la elección. Convalidación del proceso electoral.	a) Declaratoria de validez del proceso electoral.

²⁴ Art. 109 Párrafo 4 del CIPPEO

En términos generales y de manera enunciativa, más no limitativa, éstas serían los actos del proceso electoral, aunque cabe hacer la aclaración que, dependiendo de los usos y costumbres del municipio indígena de que se trate pueden variar, toda vez que, tratándose de derecho consuetudinario, es difícil conocerlos con exactitud.

¿Quiénes son las personas encargadas de realizar los actos electorales?

Son los propios ciudadanos del municipio, sus autoridades y órganos facultados por ellos mismos para participar en la elección y los órganos electorales del Estado, en lo que la propia ley determina. Esto es importante porque así ninguna persona ajena a la comunidad, exceptuando a las que desempeñen cargo dentro de los aparatos del Estado, pueden participar válidamente en el proceso electoral; asimismo, ningún ciudadano del municipio, en pleno goce de sus derechos, puede ser excluido del proceso.

En lo que respecta a las autoridades u órganos del municipio para participar en el proceso electoral, también debe tomarse en cuenta que puede o no ser consuetudinario. Se debe considerar que las sociedades evolucionan y modifican sus estructuras, a lo cual no son ajenos los pueblos indígenas. Lo importante de este tipo de órganos es que los propongan los propios pueblos, los integren sus miembros y les sirvan para realizar sus elecciones por medio de sus propios procedimientos.

4.5. Actos previos a la elección.

Previo a la jornada electoral, se requiere llevar a cabo una serie de etapas para que la elección de autoridades de un municipio determinado pueda regirse por el sistema electoral consuetudinario:

1. Declaratoria.
2. Intervención de la autoridad Electoral Municipal.
3. Integración de un órgano electoral comunitario.

1. Declaratoria.

De conformidad con lo establecido en el artículo 114 del CIPPEO, el Consejo General de Instituto Electoral, en la primera sesión del año electoral, precisa qué municipios renovarán concejales bajo este sistema electoral consuetudinario y publica en el Periódico Oficial del estado el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres*, a esta publicación se le conoce como Declaratoria.

* Para definir el catálogo de usos y costumbres, a finales de 1997, el Instituto Estatal Electoral solicitó a las autoridades municipales información sobre el procedimiento a seguir en la elección de autoridades municipales.

De acuerdo con la ley, este Catálogo se debería definir en la primera sesión del Consejo General, la cual se llevó a cabo el 9 de enero de 1998, sin embargo, en esa fecha sólo se tenía información sobre 199 municipios de 412 que, en 1995 había seguido el procedimiento de usos y costumbres, por lo que dicha autoridad acordó posponer la definición del Catálogo. En esa sesión se dio de plazo 15 días más, esto fue, hasta el 30 de enero para que los partidos políticos manifestaran su opinión en torno a los municipios que deberían formar parte del citado Catálogo.

El 9 de enero y el 18 de mayo de 1998 se celebraron varias sesiones de trabajo para definir aquellos casos en los que un partido político o un grupo de ciudadanos solicitara que la elección se llevara a cabo mediante un procedimiento distinto al propuesto por el presidente municipal.

En total fueron 57 municipios los que tuvieron que ser revisados. Después de esta revisión, el 18 de mayo de 1998 se incluyeron 3 municipios más; uno se incluyó el 2 de septiembre y el 2 de octubre de 1998; dos días antes de la fecha fijada para la elección constitucional por el sistema de partidos políticos, se

2. Intervención de la Autoridad Electoral Municipal.

Las autoridades municipales encargadas de la renovación de los Ayuntamientos en la comunidad, informará oportunamente y por escrito, al Instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del Ayuntamiento.

La fecha de la elección de autoridades municipales varía de un municipio a otro, generalmente las asambleas comunitarias se realizan en un día domingo, porque éste es día de descanso para la mayoría de sus habitantes. La mayor parte de las asambleas se realizan en el segundo semestre del año electoral y la fecha está generalmente asociada con alguna actividad religiosa (celebración de la fiesta del santo patrón, día de muertos, etc.) en la que se congregan la mayoría de los ciudadanos, especialmente los que por razones de trabajo se encuentran fuera de la comunidad. Si bien para casi todos los municipios la elección se realiza en una sola asamblea y en muy pocos, en dos o más asambleas.

incluyeron otros dos más. Uno de ellos fue el municipio de Sebastián Tula, perteneciente al distrito del centro de Oaxaca, que por acuerdo del Consejo General de fecha 24 de agosto de 1998, se debía llevar a cabo la elección por partidos políticos, pero por recurso interpuesto ante el Tribunal Electoral se decidió que debían llevarse a cabo por usos y costumbres.

3. Integración de un Órgano Electoral Comunitario.

El artículo 116 del CIPPEO otorga a la asamblea general comunitaria la facultad de decidir libremente la integración de un órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad con base en su tradición y previo acuerdo o consenso de sus integrantes. En este órgano puede quedar integrada la autoridad municipal.

Por medio de esta norma se faculta a los municipios a integrar su propio órgano electoral por medio de dos vías: con base en su tradición o, si no fuere el caso, previo acuerdo o consenso de los miembros de la asamblea comunitaria.

Un aspecto especial del precepto en comento es que permite la participación de las autoridades municipales, siempre que la asamblea así lo decida. Durante muchos años y hasta antes de la reforma de 1997, la elección de autoridades municipales mediante la asamblea comunitaria era un procedimiento que sólo tenía validez para los miembros de la comunidad y para que sus autoridades electas fueran reconocidas legalmente, se debía realizar una nueva elección de conformidad con lo establecido con la ley electoral.

En total son 418 municipios los que finalmente forman parte del Catálogo de Usos y Costumbres. En los 152 municipios restantes, la elección se llevó a cabo por el sistema de partidos políticos el 4 de octubre de 1998.

De esta manera, las autoridades municipales en los municipios indígenas eran electas por un doble procedimiento: primero, mediante la asamblea comunitaria y, después, mediante urnas y boletas en la fecha establecida por la Ley Electoral. Dicho procedimiento se llevaba a cabo por la siguiente mecánica:

- Una vez que la comunidad elegía a sus autoridades, se informaba a la autoridad estatal del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Los dirigentes recibían la documentación y la presentaban ante el órgano electoral para registrarlos como candidatos. Generalmente sólo este partido registraba candidatos en estos municipios.
- La elección constitucional sólo era un mero ritual, al cual muy pocos ciudadanos acudían.

La dirigencia del PRI no intervenía en las asambleas comunitarias y sólo se concretaba a registrar sus candidatos y en la convocatoria que emitía este partido para la elección de candidatos a concejales incluía el procedimiento por *usos y costumbres*.

4.6. Jornada Electoral.

El fundamento de esta etapa electoral lo encontramos en el artículo 117 del CIPPEO al establecer que en la jornada electoral se observarán las *disposiciones definidas* por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección.

También se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de los ciudadanos para elegir a sus autoridades locales.

En lo concerniente a la fecha, horarios y lugares tradicionales donde acostumbran los ciudadanos para el procedimiento de elección de autoridades. En congruencia, la asamblea comunitaria normalmente debe realizar la elección de sus autoridades en la fecha, horas y lugares que normalmente utilizan; pueden ser en la mañana a medio día o en la noche y en lo que respecta a los lugares, puede ser el recinto del Palacio Municipal o algún lugar de especial identificación para los habitantes del municipio.

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

Al hablar de *disposiciones definidas* por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección, se entienden también usos y costumbres o sistema electoral consuetudinario, que son expresiones que se usan de manera indistinta con un mismo sentido en el Código Electoral. Así, en esta norma se reconocen los lineamientos, principios y reglas sobre las cuales se basará el proceso electoral de los municipios que decidan regirse por sus propios sistemas normativos.

4.6.1. Convocatoria.

La forma de convocar a la comunidad para la votación es muy variada, las más frecuentes son:

- a) Por convocatoria 15 días antes de la jornada electoral.
- b) Por recordatorio un día antes a través de altavoces, con tambores, con la campana de la iglesia para que los miembros de la comunidad no olviden que deben acudir al día siguiente para elegir a sus autoridades.
- c) Por llamamiento con altavoces, con tambores, con la campana de la iglesia para que los miembros de la comunidad se reúnan y voten.

4.6.2. Formas de votación.

En este sentido, el procedimiento de elección también puede cambiar de un lugar a otro. En algunos municipios la convocatoria la emite la

autoridad municipal, se nombra una mesa de debates al instalarse la asamblea, y sus miembros proponen una terna para cada uno de los puestos y se vota levantando la mano.

También, en otros municipios se lleva a cabo de la siguiente manera:

1. El consejo de ancianos o los principales, de común acuerdo con la autoridad municipal, propone una planilla y la asamblea simplemente la ratifica.
2. Se propone una lista de personas y de acuerdo a la votación se les asignan los cargos.
3. La autoridad distribuye una boleta en blanco para que los ciudadanos escriban los nombres de las personas que habrán de ocupar los cargos. Esta boleta es distribuida en los domicilios con una o dos semanas de anticipación al día de la elección. El día de la jornada electoral, únicamente acuden a entregarlas y hacer el recuento.

Se realiza una segunda elección denominada elección constitucional con la participación de partidos políticos, el registro de autoridades electorales, la jornada electoral oficial, a la que asisten muy pocos ciudadanos a votar, porque de antemano, ya saben quien o quienes serán sus autoridades municipales.

* A pesar de que en 1995 hubo acuerdos de que los partidos políticos no intervirían en el proceso de elección de autoridades en los municipios de usos y costumbres, en algunos de ellos, además de las planillas

A mayor abundamiento, el día de la jornada electoral se reúne toda la comunidad, se instala la asamblea, se lee el orden del día, se pasa lista, se nombra a quienes fungen como órgano electoral (presidentes y secretario de asamblea), dos escrutadores para el conteo de los votos, se dan a conocer los cargos en contienda y se presentan los candidatos a los miembros de la comunidad que conforman cada una de las planillas candidatas.

La votación también puede llevarse a cabo por aclamación, por aplauso, poniendo una raya en un pizarrón o firmando en el libro de cada planilla candidata.

- a) En la del pizarrón el votante pasa a escribir una rayita en el espacio que corresponde a la planilla que ha elegido, de esta manera, quien a la vista de todos acumula más rayitas, es la que gana.
- b) En la de la mano levantada, que es la más conocida, gana quien obtiene más votos de ese modo.
- c) La de firmas consiste en que los votantes pasan a la mesa destinada a la planilla candidata, a la que se le asigna un libro para que cada votante estampe su firma o su huella en favor de la planilla que ha elegido, quien acumula más firmas o más huellas, es quien gana.

comunitarias, se registró una planilla de partido político, ya que no se eliminó la segunda votación constitucional y entonces, también hubo régimen de partidos. En este sentido, el 12 de noviembre de ese año 158 municipios se definieron de esta manera.

La jornada electoral termina cuando al final de la elección se elabora un acta en la que deben firmar, invariablemente, la autoridad municipal en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección y también por aquellas personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y por quienes se consideren pertinentes.

4.6.3. Características del voto.

Acorde al artículo 29 de la Constitución Estatal el sufragio es libre, secreto y directo, salvo lo dispuesto para lo referente a los usos y costumbres. En este aspecto y dado lo expresado en el punto anterior, en lo concerniente a la caracterización de la manera de votar en algunos municipios de usos y costumbres, podemos determinar que las características de voto por usos y costumbres son:

- a) *Libre*: porque lo ejercen los miembros de la comunidad sin mediar coacción.
- b) *Público*: se vota a la vista de todos los integrantes de la comunidad.
- c) *Discrecional*: a criterio de las autoridades de la comunidad, se permite o se niega el voto a las mujeres, a los avencindados o a los jóvenes.

4.7. Convalidación del Proceso Electoral por los Organos Electorales Estatales.

El proceso electoral termina cuando el órgano electoral de la comunidad levanta el acta en la cual consta la forma en que se desarrollaron las votaciones y los nombres de las personas que resultaron electas para ocupar los cargos concejiles en el Ayuntamiento.

Este proceso electoral es igual de válido que si se hubiere llevado a cabo por el procedimiento establecido por la propia ley. Sólo faltará la convalidación de los órganos electorales del Estado para que las autoridades electas entren en funciones.

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

Para que los órganos del estado intervengan, específicamente el Instituto Estatal Electoral, es necesario que el órgano electoral comunitario y las demás personas que hayan presidido el procedimiento electoral, le entreguen los resultados de la votación, tal y como lo establece el artículo 119 del CIPPEO, que reza:

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

4.7.1. Intervención del Instituto Estatal Electoral.

Una vez que el órgano electoral comunitario y demás personas que presidieron el procedimiento hayan entregado los resultados de la elección, el Consejo General del IEE debe sesionar con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos, las que deben estar firmadas por el presidente y el secretario de dicho Consejo.

El Consejo General sólo expide las constancias, no califica la elección, sólo ratifica o convalida dichos resultados. Claro que para que pueda declarar la validez de la elección sólo analiza si se cumplieron las formalidades que establece la ley y si se ajustó a los procedimientos de los propios pueblos indígenas, pero si se encontrara que no se reunieron dichos requisitos, lo que hace es ayudarlos a subsanar las deficiencias y no declarar la invalidez o nulidad. A menos que encuentre que hubo notorias irregularidades y que se hayan realizado dolosamente en perjuicio de los municipios y sus comunidades correspondientes.

En conclusión, la intervención del Consejo General es un requisito de eficacia, no de validez, pues ésta la otorga el órgano electoral comunitario y demás instituciones de los propios pueblos que presiden el proceso.

Con esta declaración las elecciones por usos y costumbres se equiparan a las realizadas conforme al procedimiento prescrito por la ley electoral para los municipios que eligen sus autoridades por el sistema de partidos.

Después de que el Consejo General de IEE declara la validez del proceso electoral y entrega la constancia de mayoría a las personas que resultaron electas, por conducto del Director General del Instituto, debe enviar las copias de las constancias de validez a la Cámara de Diputados para los efectos de ley correspondientes.

4.7.2. Intervención de la Legislatura Local.

Ya que el Director General de IEE envió las constancias de validez a la Cámara de Diputados, ésta debe intervenir en dos aspectos:

- a) Ratificar la validez de las elecciones realizadas por usos y costumbres.
- b) Expedir el decreto que se envía al Periódico Oficial del Estado para publicar los nombramientos y hacerlos públicos. Tal y como lo expresa el artículo 122 del CIPPEO.

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

4.7.3. Toma de protesta.

El artículo 98 de la Constitución Local establece como fecha para tomar protesta el 1° de enero del año siguiente al año de la elección. A partir de este momento la autoridad desempeña su encargo durante el tiempo que sus prácticas y tradiciones lo permitan, sin excederse del término de tres años.

Esta disposición reitera al artículo 123 del CIPPEO. A este respecto, comentamos que por lo regular las comunidades nombran a los titulares y dos suplentes para cada uno, cumpliendo cada uno un año en el cargo; y si la autoridad no responde a los intereses de la comunidad, ésta misma determina su poca duración.

Cabe mencionar que en este aspecto la ley está imponiendo una fecha determinada para tomar protesta, lo cual puede transgredir el uso y/o la costumbre de las comunidades, toda vez que, no olvidemos, que parte de esas tradiciones las fundamentan en la cosmogonía, por lo que ellos quieren hacer la transición del poder al mismo tiempo que es la transición del año viejo al año nuevo, lo cual acontece el 1° de enero, y que piensan que de esa manera se purifican y están "iluminados y cargados de energía" para poder tener fuerza de espíritu y poder servir a sus hermanos, los miembros de la comunidad. Por lo que, cambiar e imponerles una determinada que quizá para ellos, no es de buena suerte, es no respetarles sus usos y costumbres, ya que éstas tienen una razón de ser.

La ceremonia de cambio de poderes, en la mayoría de las regiones étnicas, se le denomina Ceremonia de la Entrega de la Vara de Mando*, y es una de las costumbres más ancestrales, importantes y solemnes que existen en nuestra historia y que, a la fecha, en pleno siglo XXI, se sigue llevando a cabo.

Con la entrada en funciones de los concejales del ayuntamiento se cierra el proceso electoral consuetudinario y también se termina, una vez más, una costumbre, una tradición, un uso, empero, al mismo tiempo, se inicia una vez más, un paso de fortalecimiento y reconocimiento de los pueblos indígenas, que son estamento principal de nuestra historia, de nuestra vida.

* Ver Apéndice I

4.8. Mecanismos de Conciliación en caso de Controversias.

Uno de los aspectos importantes dentro del proceso electoral es el referente a las controversias que se puedan suscitar en la elección de autoridades bajo el sistema de derecho electoral consuetudinario.

A este respecto, baste señalar que sólo una norma jurídica es la que toca el tema y está contenida en el artículo 125 del CIPPEO y que dice:

“Art. 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 a 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 Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General, o a una consulta con la comunidad.”

Como se puede observar, en este precepto se establecen dos aspectos referentes a la solución de controversias que pudieran surgir:

- a) El órgano competente para conocer de las inconformidades que surjan; y
- b) El procedimiento para solucionarlas.

En el primer caso, la solución de esas controversias recae directamente sobre el Consejo General del IEE. Por tanto, a éste deben acudir las personas, los grupos de personas, autoridades u órgano que tenga alguna

inconformidad derivada del proceso electoral consuetudinario, por no ajustarse a lo que la ley previene o al contenido de las normas que integran las instituciones electorales y el procedimiento propio de derecho consuetudinario.

En cuanto al procedimiento de solución, se puede dividir en dos partes:

- 1) Uno referido a la conciliación de las partes inconformes; y el otro
- 2) Referido al procedimiento para resolver cuando las partes no lleguen a ninguna conciliación.

La *conciliación* consiste en una serie de actos por medio de los cuales las partes pueden hacerse una serie de concesiones mutuas, para que no haya ni vencedores ni vencidos, partiendo y llegando a un principio de igualdad.

En caso de que no llegaren a una conciliación, el Consejo General del Instituto Electoral será quien dicte una resolución. En este caso, la ley es omisa en cuanto a las reglas que deben seguirse para que sea este propio Instituto quien resuelva, ya que en todo caso, su criterio será discrecional, pudiendo, en algunos casos, ser parcial.

A este respecto, y de manera ejemplificativa y como precedente, cabe mencionar que en octubre de 1998, en el Municipio de Asunción Tlacolulita, ya se presentó un conflicto electoral, en cuanto a la elección de

sus Concejales por el sistema de usos y costumbres, y no se llegó a una conciliación entre las partes, es decir, entre las autoridades municipales en funciones, la planilla de candidatos, el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca y la LVII Legislatura de dicha entidad.

Esta última, declaró la invalidez de dicha elección, por lo que el procedimiento normal, sería llevar a cabo una elección extraordinaria; empero, como ya lo mencionamos, la ley es omisa en cuanto al mecanismo que debe llevarse a cabo a dirimir tal situación, por lo que los candidatos electos de la planilla, al no llegar a una conciliación y no llevarse a cabo elección extraordinaria alguna, acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial.

En fecha 10 de septiembre de 1999, se recibió en la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la demanda de Revisión Constitucional Electoral, presentada por Herminio Quiñónez Osorio y Angel García Ricárdez, radicada con el N° SUP-JRC-152/99, la cual fue declarada improcedente como Juicio de Revisión Constitucional Electoral y se tramitó como JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, radicado con el N° de Expediente SUP-JDC-037/99.

Dicha resolución, de fecha 10 de febrero del 2000, favoreció a los actores en cuanto a que probaron su acción y se ordenó a las autoridades responsables: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca, que se llevaran a cabo elecciones extraordinarias para que no hubiera vacío de autoridad en dicho municipio,

toda vez que en el tiempo de dirimir esta controversia, el Gobernador del Estado nombró a dos Administradores Municipales para gobernar en dicho territorio municipal.

Dicho precedente es muy importante porque de una u otra manera, se trata de impartir justicia a los desiguales, a los grupos más vulnerables, como son los indígenas, pero también es necesario, insistimos, reformar la legislación electoral del Estado de Oaxaca para poder ser más precisos en cuanto a la solución de controversias electorales cuando se lleven a cabo bajo el Sistema de Usos y Costumbres y que no haya una conciliación entre las partes.

CONCLUSIONES

“¿Por qué ya no existe el Consejo de Ancianos? ¿Por qué ya no se reúnen como antes las autoridades mayores? ¿Sabes por qué?”

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde la década de los 70's del siglo XX, los indios organizados en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y otras organizaciones de indígenas, planteaban el reconocimiento de sus derechos fundamentales, no sólo como hombres con derechos reconocidos en la Constitución Federal, sino como pueblos.

SEGUNDA.- Se luchaba por el reconocimiento y la constitución de un estado pluricultural y pluriétnico y de una nueva relación entre Estado y la población indígena; entre los pueblos indios y la sociedad mestiza; por una relación de simetría estructural en todos aspectos: económico, social, cultural y política.

TERCERA.- La lucha de los pueblos indígenas a través de la Historia de México se ha caracterizado por la conservación de su territorio, por su diversidad cultural y por sus formas de organización social y política.

CUARTA.- Se planteaba y se deseaba romper con las condiciones históricas que, hasta la fecha, mantienen a la población originaria de nuestro país como indios (explotación económica, dominación cultural, discriminación racial y social, manipulación política e invisibilidad política). Afortunadamente, estos planteamientos han sido retomados, ampliados y profundizados por nuevas organizaciones indígenas regionales y municipales.

QUINTA.- La lucha por esos derechos ilustra una de las condiciones de los grupos étnicos, heredada desde la Colonia: la invisibilidad política o la no presencia legítima de la diferencia social y cultural en nuestras leyes y en nuestras relaciones políticas. Esta es una situación en la que recientemente el Estado Mexicano ha sido muy sensible a ello y lo ha reflejado en la reforma a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de nuestra Constitución Federal por la que se reconoce el derecho consuetudinario y la protección y promoción de derechos como el de los *usos, las costumbres y las formas de organización social*.

SEXTA.- Afortunadamente, el Estado de Oaxaca, por su gran variedad pluricultural, ha sido una entidad pionera en modificar el marco legal, desde la Constitucional Local, el Código Electoral y otras leyes, hasta la expedición, por primera vez en nuestro país, de una ley que legitima la presencia de grupos étnicos y abre espacios jurídicos para encausar sus aspiraciones de igualdad. Reconocer esos derechos es comprender la importante función que tienen dentro de nuestra sociedad.

SEPTIMA.- El 19 de junio de 1998, Oaxaca expide la primera Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas, por la que se reconocen los sistemas normativos internos de pueblos y comunidades indígenas; establece las condiciones en que deben ser respetados y articulados al derecho positivo, lo cual constituye una contribución fundamental para la consolidación y mantenimiento del estado de derecho.

OCTAVA.- Esos sistemas normativos están plenamente en uso en la mayor parte de las comunidades de Oaxaca. Nunca han dejado de estarlo, ni siquiera en las condiciones extremas de opresión y dominación del período colonial o del Porfiriato; sin embargo, también están expuestos a las consecuencias por su falta de articulación al régimen de derecho prevaleciente en todo el país.

NOVENA.- En ámbito electoral y de conformidad con lo estatuido por la Constitución Local, en 1997 se reformó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Reforma trascendental por la que se introdujo un Libro Sexto a este ordenamiento jurídico en la que se reconocen las normas de derecho consuetudinario para la renovación de Ayuntamientos en los procesos electorales de los municipios por usos y costumbres.

DECIMA.- Esta reforma electoral únicamente incorporó al derecho codificado positivo lo que antaño se venía llevando a cabo en los municipios indígenas.

DECIMA PRIMERA.- El Código Electoral Oaxaqueño da la alternativa a los municipios de poder llevar a cabo sus elecciones por medio de dos sistemas: el de partidos políticos o el de derecho consuetudinario, o en algunos casos, que se puede dar este doble sistema.

DECIMA SEGUNDA.- Debido a la gran diversidad de usos y costumbres que imperan en las diferentes regiones étnicas, la ley electoral, en

términos generales, establece algunos lineamientos básicos para llevar a cabo el proceso electoral consuetudinario. Se pretende empatar normas jurídicas electorales con los usos y costumbres de las comunidades.

DECIMA TERCERA.- La intervención de autoridades en los procesos electorales consuetudinarios (Instituto Estatal Electoral, el Congreso del Estado, etc.) sólo es de trámite, es decir, sólo tienen injerencia para abrir convocatorias a candidatos, declarar la validez de la elección, publicar los resultados, etc., ellos no pueden intervenir directamente en los procesos electorales, con lo que se ve un claro respeto al interior de las comunidades.

DECIMA CUARTA.- Pese a que ha habido un gran avance en el reconocimiento a los derechos políticos, sociales, culturales y económicos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca en los diversos ordenamientos jurídicos, también existen grandes lagunas y deficiencias para poder garantizar el pleno reconocimiento el derecho consuetudinario indígena. Principalmente porque ni el marco jurídico nacional, ni el estatal, dan un concepto de los que son los usos y las costumbres.

DECIMA QUINTA.- La codificación electoral vigente en Oaxaca tiene también algunas lagunas que propician la intervención de partidos políticos en el sistema de usos y costumbres.

DECIMA SEXTA.- La codificación electoral oaxaqueña no contempla los medios de impugnación para resolver controversias por el sistema de usos y costumbres, ya que la ley sólo contempla la conciliación.

DECIMA SEPTIMA.- El Código Electoral de Oaxaca no prevé el procedimiento por el cual se deben solucionar las controversias que se susciten en el sistema de usos y costumbres.

DECIMA OCTAVA.- En la ley electoral no se prevé la intervención del Tribunal Estatal Electoral en caso de controversias en el sistema de usos y costumbres, toda vez que sólo se contempla que los únicos que pueden recurrir son los partidos políticos y éstos, no participan en la elección de usos y costumbres.

PROPUESTAS

“Más allá en el tiempo, me ha tocado ir a una Asamblea; cuando se reúne la gente, es porque se va a nombrar la autoridad, o porque hay un asunto importante que concierne a toda la comunidad; entonces se le avisa a todo el pueblo para que opine y dé su voto y así llegaban para asistir a la Asamblea los Tacuates, pero ¿por qué dejaron de asistir?”

PROPUESTAS

PRIMERA.- Es necesaria la celebración continua de foros de participación indígena para recoger las inquietudes, problemas y aspiraciones de las comunidades a las que pertenecen.

SEGUNDA.- El estado debe apoyar investigaciones jurídicas, sociales, antropológicas, etc. para sistematizar el acervo cultural acumulado durante siglos y poder, de cierta manera, unificar los usos y las costumbres que se llevan a cabo en las comunidades indígenas, toda vez que un Municipio puede estar conformado por dos o más comunidades y cada una de ellas tener diversos usos y costumbres, que en los procesos electorales puedan suscitar controversias y no lleguen a una conciliación.

TERCERA.- Se debe llevar a cabo una revisión exhaustiva de todo el marco jurídico en el estado para poder proponer reformas que garanticen el pleno reconocimiento de los derechos indígenas, así como una mejor y más clara interpretación de las normas de derecho consuetudinario, como es, por ejemplo; dar un concepto preciso de los usos y las costumbres.

CUARTA.- Se debe reformar la legislación electoral para dar intervención al Tribunal Electoral, así como el procedimiento, en los casos en que susciten controversias en la elección de ayuntamientos por usos y costumbres, ya que no llegaron a una conciliación las partes.

QUINTA.- Se debe modificar la ley para que se les permita a los ciudadanos recurrir ante el tribunal electoral en caso de inconformidad con la asamblea comunitaria.

SEXTA.- Se debe legislar para limitar la intervención de diversos organismos gubernamentales, como es el Consejo General del Instituto Electoral, para otorgarles mayor autonomía en cuanto a la organización de las elecciones en los municipios que se declaren de derecho consuetudinario.

SEPTIMA.- Es importante precisar en la ley electoral, la participación de los ciudadanos de las agencias municipales, ya que cuando éstas no participan y son en mayor número que los de la cabecera municipal, los problemas se toman graves y, por esta razón, se puede incrementar el número de conflictos en los municipios de usos y costumbres.

OCTAVA.- Es necesario reglamentar la participación de los ciudadanos, ya que en el caso de las mujeres mayores de 18 años, no participan ni para votar ni para ser elegidas como autoridades municipales, aunque realicen actividades comunitarias, por lo que tienen una doble discriminación: por ser mujeres y por ser indígenas.

NOVENA.- Que la codificación electoral vigente prevea los delitos electorales en el sistema de usos y costumbres.

DECIMA.- Que la codificación electoral y penal prevean sanciones a los partidos políticos que intervienen en los procesos electorales consuetudinarios.

ANEXO I

LA VARA DE MANDO

ANEXO I

LA VARA DE MANDO. SIMBOLO SAGRADO.**CEREMONIA DE LA ENTREGA DE LA
VARA DE MANDO**

La ceremonia de la entrega de la Vara de Mando es una tradición de mucho significado, tanto para quien entrega como para quien recibe.

Veamos cómo se lleva a cabo en la Región Chatina, particularmente en el pueblo de San Juan Quiahije, esta solemne ceremonia, en la que se inicia con una hermosa plegaria dirigida por el Anciano de Mayor Rango *el "Nda Karsía"* al Santo Padre Sol, a "*Stina Jo'ó Kuchá*" (Santo Padre Sol), en el momento del ritual de la entrega de la Vara de Mando, seguido por "los Consejos".

¡Se está entregando a la nueva autoridad una Vara Sagrada, símbolo de poder y la justicia, el Mando!

Plegaria:

“Señores, solamente nuestro Padre Santo Sol es Dios, nosotros dada somos, sólo nuestro Santo Padre Sol, nos perdonará nuestra cara, nuestro corazón, todo nuestro ser, nos perdonará los errores cometidos por nuestra personas durante el transcurso de nuestra vida y durante el tiempo que duremos como autoridad en el pueblo, no somos nada, nada somos.”

“Sobre Permiso a nuestro Santo Padre Sol, al Dios Supremo.”

“Dios Sol, haz que se grave en su cara, en su corazón, los que reciben la Vara de Mando, que esta Vara será su cabeza, será su ser, ella será quien lo lleve por delante, en ella creerán, la Vara de Mando es símbolo del permiso dado por el Santo Padre Sol para conducir al pueblo, tener el Mando.”

“No crean que ustedes son, no se metan en su cara, en su corazón en su ser, en creer que son

superiores, sean humildes, no cambien su forma de sentir, de pensar, de actuar, porque ya está en su mano la Vara de Mando, no empiecen a creer en su persona y que son ustedes los que deciden todo, que sea bueno o malo ustedes tendrán que consultar a los Ancianos y al pueblo, sobre los problemas que se presenten del Municipio, del templo, del Pueblo, ustedes están guiados por nuestro Dios, el Santo Padre Sol."

"Y si ustedes como autoridades se comportan mal o el pueblo ya no está de acuerdo que sigan en su puesto, se reunirán los ancianos y les hablarán, les volverán a recitar 'los Consejos' que les dieron al entregarle la Vara de Mando, les dirán que se les ha escogido para trabajar en beneficio del Pueblo, del Templo; les llamarán la atención y si no se comportan con la rectitud que es el símbolo de esta Vara de Mando, se reunirá el Consejo y el pueblo y éste decidirá si se les retira esa Vara de Mando que no supieron sostener en su mano y será una gran vergüenza para él quedar desprestigiado par

solamente nuestro Santo Padre Sol dará el permiso de aceptar esto y dará el permiso al que tomará el lugar y seguirá adelante.”

Cuando el Anciano el “*Nda Karsia*” en su plegaria dice: “*No somos nada, nada somos...*” se reconoce lo poco y pequeño que es el hombre en presencia de lo divino y se reconoce su omnipotencia y superioridad sobre los seres humanos como Dios que es.

“*Nos perdonará nuestra cara, nuestro corazón...*” se ve en estas frases mucha semejanza con la filosofía náhuatl que pudo haber sido introducida por los aztecas en el siglo XV en esta región chatina.

El rostro es lo que es exclusivo del hombre, lo que constituye el yo bien definido con rasgos propios, no en el sentido anatómico, sino lo que lo hace ser diferente de los otros hombres, lo que se ha ido adquiriendo y desarrollando por la educación, el tiempo, la experiencia, es la característica íntima del yo, la personalidad.

Y el corazón está estrechamente unido al rostro, a la cara, es su fisonomía interior, es la fuerza del ser humano, “El sentido del corazón es señalar el dinamismo del yo, su fuente de energía, el querer, por eso el Anciano en su plegaria dice: “*Quédense en su cara, en su corazón, tomen un buen rostro, un buen corazón, un buen yo y sean humanos en el querer y tal vez así puedan encontrar el camino que conduzca a la verdad, a la paz*

interior; que sus rostros sean sabios y fuertes y derechos sus corazones para poder guiar al pueblo."

La Vara de Mando, el símbolo del permiso dado por el Santo Padre Sol para conducir al pueblo. El "Nda Karsía", el Anciano, está entregando una Vara de Mando convertida en símbolo sagrado, que representa el poder, la justicia, el mando. Y el que la recibe tiene que sostenerla con firmeza, ella es derecha, no vacila, es algo sagrado lo que sostiene en sus manos, es un objeto culto; esta autoridad fue escogida por el pueblo para sostener esa Vara de Mando, pero con el permiso dado por el Padre Sol, la divinidad.

Es una obligación impuesta y permitida por el Padre Sol, "tiene que dar ese trabajo, ese servicio, para que continúen a regir sus leyes, su justicia; que no se acabe el Municipio, que continúen sus creencias, que no se acabe el Templo, que continúe en buen camino el Pueblo, para eso son elegidas las autoridades, para guiarlo y que continúe a existir el Pueblo Chatino."

El hecho de prestar "servicio" a la comunidad es un periodo muy importante en la vida de un miembro de la comunidad indígena, para ellos es un "sacrificio". Al decir que es un "sacrificio", lo entienden en el sentido de "una ofrenda a la divinidad", que les ocasiona complicaciones económicas y responsabilidades, pero lo acatan porque así es su costumbre, su creencia, además ellos saben que al observarla va a ser un gran honor y no sólo para él, sino para su linaje. Y también una meta llegar a ser *Gente Grande*, *Gente de Respeto* y si se escalan todos los cargos, llegar a ser un *Anciano*, subir en el status social, ser un *Principal*, un notable.

ANEXO II

EL TEQUIO

ANEXO II

EL TEQUIO

El Tequio es, sin duda alguna, un mecanismo de control social, puesto que por medio de él se logra regular la conducta de una sociedad para ciertos fines.

El Tequio se lleva a cabo de la siguiente manera:

1. INICIATIVA:

La forma de actuar de dicho mecanismo es muy flexible y la puede realizar cualquier miembro de la comunidad en alguna de las asambleas del pueblo, en donde una vez expuesta la inquietud de realizar una determinada obra de interés público, es sometida a consideración general.

2. APROBACION:

Ante dicho sometimiento, la asamblea decide si es de aprobarse esa proposición; se discuten sus modalidades y se conforma un grupo de actividades para la ejecución de trabajos a realizar.

3. PROGRAMACION.

Es en esta etapa en donde todos los varones mayores de 18 años pueden manifestar su deseo de participación, expresando qué días y qué horas se compromete a prestar sus servicios para el efecto requerido. Para tal caso, se lleva una lista de control de los que van o no a participar.

Para aquellos que no participen, les queda pendiente el pago en tiempo y obra para otro momento en que se requiera realizar determinado trabajo comunitario, teniendo la obligación de participar en el Tequio.

4. EJECUCION:

La ejecución es consecuencia de lo programado. En caso de acontecer cualquier o circunstancia relativa a la realización del Tequio, el Segundo regidor tiene la obligación de registrarlos y guardarlo en el archivo, ya que él tiene a su cargo todo lo relativo al Tequio, incluyendo su ejecución su dirección y su supervisión.

5. SANCION:

El incumplimiento reiterado y persistente de lo programado y ejecutado en Tequio por uno o más ciudadanos, se convoca a la asamblea general, la cual decidirá si es de amonestarse a quien haya incumplido o si es viable la imposición de una sanción, pudiendo consistir en: multa, prisión, corte de los servicios públicos o la expulsión de la comunidad, dependiendo de la gravedad del incumplimiento.

La flexibilidad que presenta esta figura consiste en que la comunidad puede prestar sus servicios comunitarios de tal manera que le permita realizar sus actividades personales, respetando siempre la formalidad y responsabilidad que implica dicho trabajo, ya que el respeto mutuo de la comunidad y el individuo en este proceder flexible, armonizan la realización constante y permanente del Tequio.

A N E X O I I I

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDIGENA DE

FECHA 14 DE AGOSTO DEL 2001

A N E X O III**REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDIGENA**

(Aprobado por el Senado de la República el día 25 de abril del 2001 por unanimidad; aprobada en la Cámara de Diputados el día 28 de abril del 2001 por mayoría de 386 votos a favor y 60 votos en contra y aprobada por la mayoría de las Legislaturas Locales de los Estados. Publicada en el D.O.F. el 14 de Agosto del 2001.)

“DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL DIVERSO POR EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO Y TERCER PARRAFOS AL ARTICULO 1º; SE REFORMA EL ARTICULO 2º; SE DEROGA EL PARRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 4º; Y SE ADICIONAN UN SEXTO PARRAFO AL ARTICULO 18 Y UN ULTIMO PARRAFO A LA FRACCION TERCERA DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“ARTICULO UNICO.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma en su integridad el artículo 2 y se deroga el párrafo primero del artículo 4; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la tracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

ARTICULO 1º

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

ARTICULO 2º

“La Nación Mexicana es única e indivisible.

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

“La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

“Son comunidades integrantes de un pueblo indígenas, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los

párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

“I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

“II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La Ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

“III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

“IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura.

“V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

“VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares donde habitan y ocupan las comunidades, salvo aquéllos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

“VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

“Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

“VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

“Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán sus características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

“B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones

“Para abatir las carencias y rezagos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

“I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

“II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

“III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

“IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

“V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

“VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

“VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnología para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas abasto y comercialización.

“VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a los niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

“IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales; y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

“Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades

federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio de la vigilancia de las mismas.

“Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

ARTICULO 4

(Se deroga el párrafo primero)

ARTICULO 115

“...

(Ultimo Párrafo)

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

ARTICULOS TRANSITORIOS

“**ARTICULO PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“**ARTICULO SEGUNDO.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

“**ARTICULO TERCERO.** Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá

tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.”

“ARTICULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas y ordenará su difusión en sus comunidades.

“Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión.- México, D.F., a 18 de julio de 2001.- Sen. Fidel Herrera Beltrán, Vicepresidente en funciones de Presidente.- Sen. Susana Sthepenson Pérez, Secretaria.- Secretaria. (Rúbricas).”

BIBLIOGRAFÍA

ARIZPE, Lourdes. *Cultura y Desarrollo, una Etnografía de las Creencias de una Comunidad Mexicana*. Editorial Porrúa, México, 1969.

BELLER Taboada, Walter. *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.

BENITEZ; CORDERO, GALEANA Et. Al. *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México. Archivo General de la Nación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CARRASCO Altamirano, Diódoro. "La Acción de la Nación Multicultural. La Experiencia en el Estado de Oaxaca, México", en *Conferencia de Inauguración del Seminario Internacional: La Nación Multicultural. Etnicidad y Política en América Latina*. Oaxaca de Juárez, México, 1998.

CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES DE OAXACA. *Los Municipios de Oaxaca*. Secretaría de Gobierno, Oaxaca, 1997.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*. Coordinadoras: Rosa Isabel Estrada Martínez y Gisela González Guerra, México, 1995.

_____. *Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina*. México, 1999.

CORDERO Avendaño de Durand, Carmen. *La Vara de Mando Costumbre Jurídica en la Transmisión de Poderes*. H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca-México, 1995.

_____ *Contribución al Estudio del Derecho Consuetudinario Triqui. 2ª*
 Edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

DIAZ Polanco, Héctor. *Autonomía Regional, la Autodeterminación de los
 Pueblos Indios*. Editorial Siglo XXI. México, 1991.

ESTRADA Martínez, Rosa. *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en
 Comunidades Indígenas en México*. Editorial Comisión Nacional de
 Derechos Humanos. México, 1995.

_____ *El Problema de las Expulsiones en las Comunidades Indígenas de los
 Altos de Chiapas y los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de
 Derechos Humanos. México, 1995.

FALCON, Romana. "Las Naciones de una República, La Cuestión Indígena
 en las Leyes y el Congreso Mexicanos, 1867-1876", *Enciclopedia
 Parlamentaria de México*. Instituto de Estudios Legislativos. México,
 1999.

FIX-Zamudio, Héctor. *Justicia Constitucional, Ombudsman*. Comisión
 Nacional de Derechos Humanos. México, 1997.

GOMEZ, Magdalena.. Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto
 Nacional Indigenista. México, 1997.

GONZÁLEZ J. y Leal. "Manejo de Recursos y Derecho Consuetudinario" en
Nueva Antropología. XIII (44). México, 1993.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Derechos
 Contemporáneos de los Pueblos Indios, Justicia y Derechos Étnicos en
 México*. UNAM. México, 1992.

LOPEZ Bárcenas, Francisco. "Entre lo Propio y lo Ajeno" en *El Sistema
 Electoral Consuetudinario en el Estado de Oaxaca*. Editorial Cé-
 Acatl. Oaxaca-México, 1998.

LVI LEGISLATURA EN EL ESTADO DE OAXACA. *Derechos Indígenas
 en la Legislación Oaxaqueña*.

- MADRAZO, Jorge. *Temas y Tópicos de Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.
- MEJIA Piñeros, Ma. Consuelo y Sergio Sarmineto Silva. *La Lucha Indígena. Un reto a la Ortodoxia*. Editorial Siglo XXI. México, 1991.
- MONTES García, Olga. *Los Derechos Humanos en las Comunidades Indígenas de Oaxaca*. Gaceta N° 1 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca. Oaxaca, 1998.
- ORDOÑEZ Cifuentes, José E. Rolando. *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: El Etnocidio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1996
- QUINTANA Roldán, Carlos Francisco. *Derecho Municipal*. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- _____. *Derechos Humanos*. Editorial Porrúa. 2ª Edición. México, 2001.
- RAMOS, Samuel. *El Perfil del Hombre y la Cultura en México*. Ediciones SEP. México, 1986.
- SIERRA, T. "Usos y Desusos del derecho Consuetudinario Indígena" en *Nueva Antropología*. XIII (44). México, 1993.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. ColMex-IIDH. México, 1988.
- _____. *Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina, entre la Ley y la Costumbre*. III-IIDH. México, 1990.
- _____. *Derechos Humanos y Derechos Indígenas*. Editorial Siglo XXI. México, 1987.
- _____. *México Indígena II. 30 Años Después*. México, 1978.

VAN de Fliert Lydia. *Guía para Pueblos Indígenas*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1997.

VILLEGAS, Alejandro. *Democracia y Derechos Humanos*. Editorial Porrúa. México, 1994.

VILLORO, Luis. *Los Grandes Momentos del Indigenismo en México*. SEP. México, 1987.

VILLORO Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 5ª Edición. Edit. Porrúa. México, 1982.

DOCUMENTOS JURIDICOS

- ◆ DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS INDIGENAS. Instituto Nacional Indigenista. México, 1990.
- ◆ CONVENIO 169 DE LA OIT.
- ◆ DICTAMEN REFORMAS AL ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL.
- ◆ CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA
- ◆ CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA.
- ◆ LEY DE DERECHOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS DE 1998.
- ◆ CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA.
- ◆ CODIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE

OAXACA.

- ◆ CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE OAXACA.
- ◆ LEY DEL INSTITUTO OAXAQUEÑO DE LAS CULTURAS.
- ◆ LEY QUE CREA LA CORPORACION OAXAQUEÑA DE RADIO Y TELEVISION.
- ◆ LEY ESTATAL DE EDUCACION.
- ◆ LEY ESTATAL DE SALUD.
- ◆ LEY PARA EL FOMENTO Y DESARROLLO INTEGRAL DE LA CAFETICULTURA EN EL ESTADO DE OAXACA.
- ◆ LEY ORGANICA DE LA JUNTA DE CONCILIACION AGRARIA.
- ◆ LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.
- ◆ LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA.
- ◆ LEY DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.
- ◆ LEY QUE CREA EL INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

ENCICLOPEDIAS

- ◆ ENCICLOPEDIA TEMATICA VISUAL. Ediciones Programa Educativo. Cartagena Colombia, 1998.
- ◆ ENCICLOPEDIA HISPANICA. Enciclopedia Británica Publisher, Inc. Reimpresión Actualizada. 1992-1993.

- ◆ GARCÍA-PELAYO y Gross, Ramón. PEQUEÑO LAROUSSE. Editorial Larousse.
- ◆ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Científicas. México, 1993.
- ◆ DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA. Shoek, Helmuth. Editorial Herder. Madrid, 1989.
- ◆ PINA, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. Edit. Porrúa, México, 1988.
- ◆ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. España, 1994.

G L O S A R I O

- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- CIPPEO: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca
- IEE: Instituto Estatal Electoral
- ART.: Artículo
- EDIT.: Editorial
- ED.: Edición
- PAG.: Página
- UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
- MEX.: México
- D.O.F.: Diario Oficial de la Federación
- H.: Honorable
- P.O.: Periódico Oficial
- L.O.M.: Ley Orgánica Municipal
- OP. CIT.: Obra Citada
- ET. AL.: Y otros (autores)

- IBID.: Mismos datos bibliográficos.