



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE  
COMUNIDAD POR USOS Y COSTUMBRES EN EL  
ESTADO DE TLAXCALA Y SU REGLAMENTACION  
EN EL MARCO JURIDICO ELECTORAL”

## T E S I S

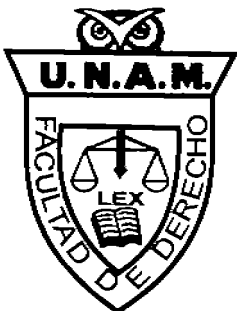
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSE GUILLERMO BASILIO ARAGON LORANCA

ASESOR:

LIC. RACIEL GARRIDO MALDONADO



MEXICO, D. F.

2005

m344230





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., febrero 3 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ARAGÓN LORANCA JOSÉ GUILLERMO BASILIO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE COMUNIDAD POR USOS Y COSTUMBRES EN EL ESTADO DE TLAXCALA Y SU REGLAMENTACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO ELECTORAL.**"

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Director.

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSHI



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

\*mpm.

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO,  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM,  
P R E S E N T E.**

Distinguido y respetado maestro:

Por este conducto, me permito informar a Usted que, con esta fecha, ha quedado concluido el trabajo de investigación "*Las elecciones de presidente de comunidad por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala y su reglamentación en el marco jurídico electoral*", elaborado por el pasante de la Licenciatura en Derecho, José Guillermo Basilio Aragón Loranca, (No. De cuenta 8256845-8) de quien he venido fungiendo como asesor, con la autorización del Seminario a su digno cargo.

Considero que la tesis en cuestión cumple con los requisitos establecidos por el Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, por lo que la someto a su consideración para que sea autorizada su impresión y la realización de los trámites subsecuentes.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo y reiterarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**ATENTAMENTE**

**"Por mi raza hablará el espíritu"**

Ciudad Universitaria, México, D. F., febrero 3 de 2005.



**LIC. RACIEL GARRIDO MALDONADO**

Profesor de Derecho Electoral,  
División de Universidad Abierta,  
Facultad de Derecho. UNAM.

## Dedicatoria y Agradecimientos

A la memoria de mis padres (q.p.d.)

A mis hermanos

A mi esposa

A mis hijos

A mis amigos

A mis maestros del SUA de la Facultad de Derecho,  
en especial al Lic. Raciél Maldonado Garrido,  
por su asesoría y dirección en la elaboración del trabajo

A los maestros de la facultad que amablemente aceptaron  
formar parte del jurado

A mis compañeros de generación 82-87 del SUA de la  
Facultad de Derecho

A mis colaboradores y amigos del Instituto Electoral de Tlaxcala  
y de la Universidad Autónoma de Tlaxcala


A las Presidencias de Comunidad de Tlaxcala

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: José Guillermo Basilio

Aragón Lozano

FECHA: 16/05/05

FIRMA: 

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

## CAPÍTULO I

<b>Antecedentes históricos del gobierno comunitario en Tlaxcala.....</b>	<b>1</b>
--	----------

1.1 Organización socio-política de los señoríos tlaxcaltecas en el periodo prehispánico (12000 a C. – 1519 d.C.).....	1
1.1.1 Población y entrecruzamientos culturales.....	1
1.1.2 El <i>altépetl</i> , unidad política básica de organización...3	
1.1.3 La confederación tlaxcalteca.....	4
1.2 Organización socio-política de Tlaxcala durante la colonia (1519-1821).....	6
1.2.1 La alianza con los españoles y el inicio del mestizaje.....	6
1.2.2 El gobierno indio de Tlaxcala.....	7
1.2.3 Funcionamiento y organización del cabildo indígena.....	11
1.2.4 Evolución de los señoríos ( <i>altepeme</i> ) durante la colonia.....	12
1.3 Tlaxcala como estado de la federación (1821-1910).....	15
1.3.1 La lucha por la soberanía.....	15
1.4 El desarrollo contemporáneo de las instituciones municipales en Tlaxcala (1910-2002).....	21
1.5 El sistema de cargos religiosos en Tlaxcala.....	27
1.6 Características y herencia del gobierno de naturales.....	33

## CAPÍTULO II

<b>Derechos humanos, identidad cultural y usos y costumbres.....</b>	<b>37</b>
--	-----------

2.1 Los derechos humanos: fundamentos del derecho a mantener la propia identidad cultural.....	37
2.1.1 Los derechos humanos en México.....	46
2.1.2 Hacia el reconocimiento de los derechos colectivos a la identidad cultural.....	52
2.2 Derechos humanos y derechos políticos en la Constitución.....	54
2.2.1 La obligatoriedad de los tratados internacionales .....	56
2.2.2 Los compromisos de México en materia de derechos culturales y de derechos políticos.....	59
2.3 El derecho consuetudinario y la teoría general del derecho.....	59

2.3.1 Definición y clasificación de la costumbre jurídica y el derecho consuetudinario.....	63
2.3.2 Derecho consuetudinario indígena.....	68
2.3.3 Del indigenismo integracionista al reconocimiento del derecho consuetudinario indígena.....	76
2.4 El estatuto jurídico de las comunidades indomestizas de Tlaxcala.....	80
2.4.1 Comunidades indomestizas en Tlaxcala.....	72

### **CAPÍTULO III**

<b>Usos y costumbres y derecho electoral en Tlaxcala.....</b>	<b>83</b>
3.1 Evolución y características de las presidencias de comunidad en Tlaxcala.....	83
3.1.1 Desarrollo de las instituciones municipales.....	83
3.1.2 Antecedentes jurídicos de las instituciones municipales.....	86
3.1.3 La reforma constitucional federal de 1984 y las instituciones municipales en Tlaxcala.....	88
3.2 Los usos y costumbres en la legislación electoral vigente en Tlaxcala.....	91
3.2.1 Estatuto jurídico de las presidencias de comunidad.....	91
3.2.2 Regulación jurídica de las agencias municipales.....	95
3.2.3 Regulación jurídica de las presidencias municipales auxiliares.....	99
3.2.4 Regulación jurídica de las presidencias de comunidad.....	105
3.3 Las elecciones por usos y costumbres y sus principios etnoculturales.....	111
3.3.1 Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca.....	112
3.3.2 Elecciones por usos y costumbres en Tlaxcala.....	115
3.3.3 Similitudes y diferencias de los sistemas electorales consuetudinarios.....	121
3.4 Puntos de fricción entre el derecho consuetudinario indígena y el sistema positivo, en materia electoral.....	123
3.5 La protección jurídica de las elecciones por usos y costumbres en Tlaxcala.....	128

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>146</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>136</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

En el estado de Tlaxcala existen alrededor de 406 comunidades pequeñas que debido a una añeja tradición comunitarista originada en el proceso de conformación histórica de la entidad, han venido funcionando con una organización política propia que les fue reconocida por la constitución local desde 1984, prácticamente como un cuarto nivel de gobierno: las actuales presidencias de comunidad; institución que en el momento de auge del fortalecimiento municipal (década de los años 80), se llegó a considerar como un modelo a seguir para realizar una verdadera descentralización política y administrativa, en el marco del federalismo.

Del total de presidencias de comunidad reconocidas, cerca de una cuarta parte mantienen viva la elección de sus autoridades a través de un sistema de derecho consuetudinario, denominado *usos y costumbres*. La elección del presidente de comunidad mediante este sistema, había venido preservando su cohesión interna y había favorecido la conservación de tradiciones culturales que les dan una identidad propia. Sin embargo, diversas reformas en materia político-electoral y administrativa (1994, 1997, 1998 y 2001) en el estado, han provocado una serie de conflictos y enfrentamientos entre las comunidades que pretenden seguir defendiendo su identidad cultural y el estado y los partidos políticos que pretenden ponerlas bajo su control. Estos conflictos se han visto reflejados primordialmente en el aspecto electoral.

Si bien es cierto que el Instituto Electoral de Tlaxcala, de acuerdo a la legislación vigente, es el encargado de organizar, vigilar y validar las elecciones en todos los niveles del gobierno local, incluyendo las presidencias de comunidad, no cuenta con las atribuciones y con las herramientas jurídicas para validar la elección de los representantes de las comunidades, lo que ha provocado, por lo menos en los tres últimos procesos electorales (1995, 1998 y 2001) que se haya visto



obligado a tomar acuerdos y a formular procedimientos provisorios para resolver los numerosos problemas a los que se ha enfrentado y que en cada proceso se han incrementado de manera exponencial.

En este contexto, los objetivos del presente trabajo se articulan en torno a tres ejes principales: primero, tratar de entender lo que son las elecciones por usos y costumbres, su origen, sus componentes y su aplicación en la realidad. Segundo, los problemas reales que se presentan en el marco político-electoral vigente en el estado cuando se confrontan el derecho estatal con el derecho consuetudinario. Tercero, establecer una fundamentación jurídica desde la perspectiva de los derechos humanos para la existencia y ejercicio de los derechos consuetudinarios por parte de las comunidades indomeztizas de Tlaxcala, que permita encontrar acuerdos provisionales que eviten los enfrentamientos y respeten la voluntad comunitaria expresada en sus usos y costumbres. Para ello, el trabajo de investigación se ha estructurado en las siguientes partes.

En el capítulo primero se ha hecho un recorrido histórico por el pasado de los pueblos que fueron conformando la realidad tlaxcalteca de hoy, tratando de rastrear el origen de ese sentimiento autonomista y comunitarista que caracteriza a las comunidades del estado y de las instituciones y prácticas políticas y sociales a través de las cuales la identidad cultural se ha mantenido y renovado en cada etapa de cambio social. En esta parte se destaca particularmente la influencia de la colonia, cuando las instituciones indígenas se mezclaran con las españolas para dar lugar a instituciones que siguen vigentes como el ayuntamiento civil y el ayuntamiento religioso.

En el capítulo segundo se hace una revisión del origen de los derechos a la propia identidad cultural y de los derechos políticos en el marco del desarrollo de los derechos humanos de segunda y tercera generación, consagrados tanto en instrumentos internacionales como en las recientes reformas a nuestra carta magna en materia de cultura indígena. Se aborda también la conceptualización actual del

derecho consuetudinario indígena y su relación con el derecho estatal, destacando la complejidad y validez de ambos sistemas en el contexto actual de reivindicación de los derechos humanos de los pueblos indios.

En el tercer capítulo se realiza el análisis del marco jurídico vigente en el estado de Tlaxcala con relación a esa institución, que se ha considerado como un cuarto nivel de gobierno, que son las presidencias de comunidad, tomando como punto de referencia y comparación las reformas y adecuaciones de la legislación del estado de Oaxaca, considerada hasta ahora como la más avanzada en la materia. También se abordan en esta parte las prácticas concretas que implican los usos y costumbres y los conflictos que se originan por la falta de una legislación que sirva de puente entre los dos sistemas de derecho.

Finalmente, en las conclusiones, además de una recapitulación, se hace la propuesta de adicionar un capítulo especial al Código Electoral del estado que establezca un marco jurídico mínimo donde se presenten los requisitos y las atribuciones básicas para que la autoridad electoral pueda asumir plenamente sus funciones en las elecciones por usos y costumbres, dejando claro que se trata apenas de una solución precaria y limitada, en espera de que se construya un nuevo paradigma jurídico pluricultural que contemple la coexistencia de varios sistemas jurídicos diferenciados.

## CAPÍTULO I

### Antecedentes históricos del gobierno comunitario en el estado de Tlaxcala

#### 1.1 Organización socio-política de los señoríos tlaxcaltecas en el período prehispánico (12000 a.C.-1519 d.C.)

##### 1.1.1. Población y entrecruzamientos culturales

Desde la época prehispánica, Tlaxcala ha presentado una peculiar forma de organización política que lo hace singular en la historia de nuestro país; tanto por su situación geográfica como por conformación étnica y cultural.

Según datos arqueológicos, en el territorio que actualmente ocupa el estado de Tlaxcala la presencia de humanos que se desplazaban en pequeños grupos recolectando plantas y cazando animales, data de hace doce mil años. Sociopolíticamente se organizaban en torno a un poder representado por un jefe que había destacado en la caza. El grupo le confería la autoridad necesaria para dirimir los conflictos internos y para coordinar la vida del grupo.<sup>1</sup> Poco a poco los grupos se volvieron sedentarios (unos 4 mil años atrás).<sup>2</sup> Así, hacia el año 1000 a.C., se congregaron en asentamientos estables con patrones culturales semejantes en el centro y suroeste del estado. Recibieron influencia de los olmecas y se caracterizaron por la construcción de centros cívico-religiosos con un gobierno teocrático que controlaban poblaciones más pequeñas.

A partir del siglo IV a.C. (período preclásico), esas poblaciones se transformaron en centros urbanos fortificados con un gobierno ejercido por jefes militares. En ese momento se dejó sentir la influencia teotihuacana en el occidente y norte del estado, mientras que en el centro y sur predominó la influencia de la

---

1 Elman. R. Service, Los cazadores, Barcelona, Editorial Labor, 1973, pp. 61-76.

2 Así lo atestiguan las pinturas rupestres de Atilhuetzia, la Gloria, la Palma y la Laguna. Cfr. Luis Reyes García, La escritura pictográfica en Tlaxcala, México, UAT-CIESAS, 1993, pp. 14-22.

cultura cholulteca. Aproximadamente por el año 650 d. C., Cholula había decaído y su lugar fue ocupado por los olmecas-xicalancas.<sup>3</sup>

Hacia el siglo X d. C. empezaron a llegar diferentes grupos tolteca-chichimecas desplazando a los olmecas-xicalancas y estableciendo señoríos y cacicazgos en la zona centro y sur del territorio en cuestión. Todavía a inicios del siglo XV llegó un importante grupo cultural que se integró a los anteriores de forma más o menos violenta y que tomó el control de casi toda la región: los teochichimecas, procedentes de Texcoco quienes habían sido expulsados por los tecpanecas y los mexicas.

Para el siglo XVI, a la llegada de los hispanos, se pueden diferenciar tres regiones culturales con formas similares de organización política:

a) La región centro-sur con más de 20 señoríos que controlaban cerca de 200 poblaciones de cultura tolteca-chichimeca o cultura Tlaxcala: Tepeticpac, Ocotelulco, Tizatlan y Quiahuiztlan (que desempeñarán un importante papel en la invasión española y durante la colonia), además de Atlhuetzia, Tepeyanco, Chiauhtempan, Comalteopan (o Tlaltelulco), Hueyotlipan, Xipetzinco, Acuízcuicatepec, Xaltocan, Yauhquemecan, Texcalac, Toluca (de Guadalupe), Xalpatlahuaya, Tzompantepec, Ahuashuatepec, Huexoyucan, Oztotlapanco, Tlacuilohcan, Tlatlahquitepec, Zacualpan. Los primeros cuatro señoríos son considerados principales ya que tenían bajo su control a los demás<sup>4</sup> y luego conformarían la confederación tlaxcalteca. Actualmente, varios de ellos se mantienen como cabeceras de ayuntamiento o como presidencias de comunidad.

---

3 Grupo cultural maya y olmeca, proveniente del sur de las costas del Golfo de México (actual región del estado de Tabasco) que sentaron sus reales en la ciudad fortificada de Cacaxtla, extendiendo su poderío por encima de todas las poblaciones anteriormente establecidas en el centro y sur de la entidad, mientras que por el norte se asentaron grupos otomíes con influencia huasteca del Tajín. Cfr. Ricardo Rendón Garcini, *Breve Historia de Tlaxcala*, México, FCE y Colegio de México, 1996, p. 23. (Serie: Breves historias de los estados de la República Mexicana).

4 Leonor Beatriz Merino Carreón y Ángel García Cook, "Los señoríos prehispánicos de la provincia de Tlaxcala según la arqueología" en *Coloquio sobre la historia de Tlaxcala*, Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1998, p. 96 - 97.

b) La región norte y noreste, ocupada por grupos otomfes huastequizados, denominados genéricamente cultura Tlaxco. La representaban tres grandes señorios: Atlangatepec, Tlilihquitepec y Tecoac.

c) La región oeste y noroeste con asentamientos muy ligados a las culturas del valle de México, principalmente la mexicana, en lo que hoy corresponde al Municipio de Calpulalpan.

Los datos arqueológicos y las fuentes historiográficas demuestran que el territorio tlaxcalteca era un corredor de comunicación e intercambio comercial y cultural entre las poblaciones de la meseta central y las del golfo y del sureste, lo que explica las numerosas ocupaciones culturales del lugar.

### 1.1.2 El *altépetl*, unidad política básica de organización

De acuerdo con García Martínez<sup>5</sup>, la unidad básica de la organización política prehispánica era el *altépetl*, (del náhuatl, *agua-cerro*) que se ha traducido como *señorío* o *ciudad-estado*, pues en terminología moderna, efectivamente, se trataba de un pequeño estado (con cierto grado de independencia en relación a otros similares, aunque con diferentes rangos) gobernado por un *tlatoani* (del náhuatl, el que habla o el que tiene derecho a decir su palabra), traducido como *señor* o *cacique*, perteneciente a un linaje que le daba legitimidad como gobernante porque tenía su origen en algún hecho de guerra o de conquista y también ocupaba un lugar determinado dentro de una jerarquía. En términos generales estos *Altepeme* (plural de *altépetl* en náhuatl) eran poblaciones importantes que constituían el centro político, militar y religioso alrededor del cual se agrupaban poblaciones más pequeñas que les estaban sujetas. El mismo autor calcula que a la llegada de los españoles existían en el territorio nacional aproximadamente 1500 de esos señorios de diferentes dimensiones.

---

<sup>5</sup> Bernardo García Martínez, Los pueblos de la sierra, México, Colegio de México, 1987.

La otra institución fundamental al interior del altépetl, fue el *calpulli*, forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente determinada porción de tierra, quedando obligados, a cambio, ante el respectivo *tlatoani*, a pagar un tributo en especie, así como a aportarlo de la misma manera o con trabajo para las obras de beneficio comunitario. Eran en cierta forma unidades económicas autosuficientes, con su propio consejo de ancianos, sus deidades protectoras con sus respectivas fiestas, así como un cuerpo de funcionarios administradores. Se trataba pues del primer escalón de una compleja organización social, cuyo equivalente más cercano a nosotros sería el barrio o, en el caso de Tlaxcala, las presidencias de comunidad.

### **1.1.3 La confederación tlaxcalteca**

El imperio mexica se fue consolidando y expandiendo durante los siglos XIV y XV, al conquistar la meseta central, así como el sur y sureste del territorio que se transformaría en México, de tal suerte que los señoríos tlaxcaltecas, se vieron cercados y amenazados por los repetidos intentos de conquista de ese pueblo eminentemente guerrero, que si bien no fueron exitosos, sí afectaron seriamente su vida económica. En estas circunstancias, algunos historiadores encuentran la causa por la que esos señoríos con las poblaciones sujetas a su dominio tuvieron que buscar una forma de asociación que les permitiera resistir los embates de los aztecas y sus aliados huexotzincas y cholultecas, resguardando al mismo tiempo su independencia. Es decir, los señoríos establecieron acuerdos para formar una confederación en la que una especie de Consejo Colegiado tomaba determinaciones sobre cuestiones de interés común mientras que cada uno conservaba la autonomía necesaria para resolver y administrar sus asuntos internos, por ejemplo, los tributos. Este sería el origen de esa forma de gobierno *sui generis* dentro del contexto cultural mesoamericano que sorprendió a los

hispanos quienes no dudaron en hablar de una “República tlaxcalteca” e incluso de un “Senado tlaxcalteca”.

Pérez de los Reyes sintetiza así la visión que se tiene de esta forma de organización sociopolítica de Tlaxcala:

En ese tiempo Tlaxcala estaba regida por un senado compuesto de cuatro caciques o representantes de cada uno de los señoríos. Estos caciques eran llamados Tecutlatos, es decir senadores y su nombramiento era hereditario; excepto en el caso de Quiahuixtlan en que era por elección, estando excluidas las mujeres. Cada representante era autónomo dentro de su señorío, pero tenía que reunirse con los otros para resolver los asuntos comunes a toda la República, por ejemplo en caso de guerra, paz, límites, vías de comunicación y relaciones con otros pueblos. Para las campañas militares delegaban en uno de ellos el poder y los demás obedecían a éste en todo mientras duraba la guerra, ya que sabían por experiencia que la unidad en el mando era básica para alcanzar la victoria. No se sabe de pugnas o rupturas políticas habidas entre estos cuatro señores, ni tampoco de que alguno manifestara abiertamente su disgusto por las resoluciones tomadas por la mayoría, lo cual hace notoriamente importante este sistema de gobierno, si tomamos en cuenta que el mismo era exclusivo de Tlaxcala, en una época en que todos los pueblos vecinos estaban organizados en monarquías e imperios absolutistas.<sup>6</sup>

La tradición ha mantenido la idea de que sólo existían cuatro señoríos principales que se empiezan a mencionar en los documentos históricos posteriores a 1540 y que son, en orden de antigüedad de su fundación: Tepeticpac, Ocotelulco, Tizatlan y Quihuiztlan. Sin embargo, autores como Ángel García Cook, basándose en los datos más recientes de la arqueología, sostiene que de acuerdo a las dimensiones de las poblaciones pareciera que, al momento de la llegada de los españoles, existían alrededor de 20 señoríos que mantenían una relación privilegiada con alguno de los cuatro señoríos principales antes mencionados, los que a su vez integrarían la cabecera de un sólo señorío. Esta tesis se refuerza por el hecho de que ni Cortés en sus *Cartas de relación de la conquista de México* ni Bernal Díaz

---

<sup>6</sup> Marco Antonio Pérez de los Reyes, “La República de Tlaxcala” en Memoria del tercer congreso de historia del derecho mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, p. 17.

del Castillo en su *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España* mencionan a los cuatro juntos, sino que se refieren principalmente a Ocotelulco y Tizatlán. Por otra parte, el historiador mestizo Diego Muñoz Camargo en su *Historia de Tlaxcala* de finales del siglo XVI, consagra la tradición de la supremacía de los cuatro señoríos mencionados que realmente se produjo a finales de la colonia, ya que servirían de base para organizar el cabildo indígena de Tlaxcala.

## **1.2 Organización socio-política de Tlaxcala durante la colonia (1519-1821)**

### **1.2.1 La alianza con los españoles y el inicio del mestizaje**

A la llegada de los hispanos, Tlaxcala era una red de alianzas entre señoríos conformados culturalmente de manera diversa, que habían aprendido a convivir para hacer frente al agresivo y expansionista imperio mexica con quien estaban emparentados étnicamente los teochichimecas o tlaxcaltecas. Charles Gibson dice al respecto:

La provincia de Tlaxcala, tal como la encontró Cortés en 1519, puede ser descrita, por las razones dadas, como un estado militar de circunscripción reducida, casi federal en su composición interna y sensible a todo tipo de amenazas de un ataque exterior.<sup>7</sup>

En este contexto se sitúa la alianza de los pueblos tlaxcaltecas con los españoles: después de algunas batallas contra los nuevos invasores y en un clima de dudas y opiniones encontradas entre los dirigentes de los señoríos y ante la hábil y oportuna propuesta de Cortés de unirse para derrocar al imperio mexica, los señoríos tlaxcaltecas decidieron aliarse con los recién llegados a cambio de que se respetara su tan preciada autonomía, que además iba a ser acompañada de numerosos privilegios que no tendrían otros pueblos de la Nueva España. Este

---

<sup>7</sup> Charles Gibson, *Tlaxcala en el siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica, Gobierno del Estado de Tlaxcala., 1991, p. 29.



principio fue trascendente no sólo en las relaciones con la corona, sino también con las otras culturas y con los diferentes movimientos sociales y políticos de la nación en construcción. Este pacto sería simbólicamente firmado por el hecho de que los señores tlaxcaltecas pidieron a Cortés que ratificara al sucesor de Maxizcatzín, señor de Ocotelulco y principal promotor de la alianza, quien acababa de morir dejando como heredero a su hijo de 12 años, a quien se le nombró caballero a la usanza europea y se le bautizó con el nombre de Lorenzo. El acontecimiento es simbólico porque quedaba claro que Cortés, y en consecuencia el monarca español, se situaban por encima de los señoríos indios en lo político, mientras que la religión católica se situaba por encima de la religión de los tlaxcaltecas.

En la práctica, ese pacto no se cumplió cabalmente, pues si bien los pueblos de Tlaxcala disfrutaron de cierta autonomía y tuvieron margen de libertad para seguir desarrollándose como una entidad política indígena, todas esas prerrogativas estuvieron siempre limitadas y sujetas a los cambios de actitud de los reyes y virreyes en turno: mientras más alejados en el tiempo de la conquista, menos dispuestos se mostraron a respetar lo pactado.

### **1.2.2. El gobierno indio de Tlaxcala**

Durante la colonia, por la alianza, la corona española otorgó a Tlaxcala distinciones especiales, concesiones, privilegios, honores, compromisos y promesas que le permitieron conservar, entre otras cosas, su territorio y su antiguo sistema de gobierno indígena que venía funcionando por lo menos dos siglos atrás. Este gobierno indígena se caracterizó por dejar que en toda la provincia que abarcaba Tlaxcala se mantuvieran las relaciones políticas y tributarias entre los diferentes señoríos y cacicazgos de acuerdo a los principios de la confederación y de primacía de algunos de ellos. Sin embargo, de inmediato se introdujeron elementos europeos en su concepción y en su funcionamiento: Cortés puso a la

provincia de Tlaxcala bajo la dependencia directa de la corona, es decir, las autoridades indígenas tenían que tratar sus asuntos directamente con el rey de España, sin pasar por ninguna otra autoridad intermedia. Esta medida, considerada como un privilegio por la ayuda aportada, libró a la provincia del sistema de encomiendas que se instauró en el resto del país y también de la introducción de colonos españoles en su territorio, pero fue poco práctica: acudir hasta España implicaba un enorme gasto de tiempo y dinero. Finalmente, a partir de 1535, la provincia pasó a depender de la Real Audiencia y el gobierno indígena terminó negociando con las autoridades virreinales, aunque en varias ocasiones acudieron directamente ante el rey a resolver asuntos de trascendencia (como los aumentos en el pago de impuestos o el cambio de categoría administrativa de la provincia).

Otra medida que tomó Cortés fue nombrar “guardianes” españoles que actuaban como representantes del conquistador y que tenían como misión instruir al pueblo en la forma de vida política española, aunque en realidad vigilaban muy de cerca a los funcionarios del gobierno indígena y, probablemente, hayan funcionado de facto como encomenderos.

Al inicio de la colonia hubo reacomodos en las relaciones entre los señoríos tlaxcaltecas y aunque la nobleza (*pilotl*) siguió detentando el poder social, económico y político y continuó gobernando, se estableció definitivamente un sistema jerárquico diferenciado entre los señoríos. Así, en la cima se encontraban los *tlatoque* o autoridades supremas de los cuatro señoríos (*altepeme*): Tepeticpac, Ocotelulco, Tizatlan y Quiahuiztlan que conformaban una especie de concejo donde sólo uno de ellos tenía primacía y en el que se resolvían los asuntos comunes, pues en las decisiones internas tenían cierta autonomía. La sucesión era por línea varonil, pero cuando el gobernante iba a morir convocaba a los otros tres gobernantes y les proponía al que había designado como heredero. Si se aceptaba su elección, al sucesor se le admitía como igual, pero si era rechazada, los tres gobernantes restantes tenían derecho a escoger a otro de los hijos o algún pariente

cercano. Después venían los *tetecuhtin* y los *pipiltin*, quienes se encargaban de administrar la justicia y de organizar el trabajo y el tributo mediante un sistema rotativo de cargos y funciones. En efecto, se estableció el gobierno por turnos rotativos de cada uno de los *tlatoque* de los cuatro señoríos que conformaban Tlaxcala. Además de turnarse en el mando, se integraban en un concejo (algunos historiadores lo han denominado *senado tlaxcalteca*).

En 1531, durante la segunda audiencia, se establecieron los corregimientos regionales, provocando que paralelamente al regimiento indio, existiera un regimiento español, encabezado inicialmente por un regidor, posteriormente por un alcalde mayor y finalmente por un gobernador, auxiliado por un teniente, varios alguaciles, un escribano y un intérprete. El regidor participaba en el cabildo indígena, legislaba y administraba justicia en los pleitos entre indígenas y españoles o entre españoles y españoles; que tenía el deber de proteger a los indígenas frente a los abusos de los españoles, supervisaba las obras públicas y duraba en su cargo 16 meses, aunque podía ocupar el puesto por un nuevo período y estaba sujeto al juicio de residencia.

Posteriormente, el virrey Antonio de Mendoza transformó el regimiento indio en cabildo indio, con un gobernador al frente elegido cada dos años, aunque a partir de 1552 se empezó a hacer anual la elección. Desde entonces se le conoció como: Ayuntamiento de naturales de la provincia de Tlaxcala. Debajo de ese gobernador seguían los señores de las cuatro cabeceras principales de los señoríos que desempeñaban el cargo de regidores perpetuos en dicho cabildo, al que se integraban 12 regidores menores electos por un año. El cabildo sesionaba en náhuatl y decidía respecto de las obras públicas, los festejos oficiales, las propiedades comunales, el cumplimiento de las leyes y la recaudación del tributo. En 1547, el cabildo indígena eligió, por un año, un procurador con residencia en la ciudad de México para abogar por las necesidades de la provincia ante la Real Audiencia.

Periódicamente, la corona enviaba un visitador especial para darle seguimiento a la administración y conocer acerca de los problemas y necesidades de la provincia. En 1545, uno de los visitadores, el oidor Gómez de Santillán, expidió las ordenanzas municipales de Tlaxcala en las que se reglamentaba el funcionamiento del cabildo indígena. Muñoz Camargo, en *Suma y Epíloga*<sup>8</sup> (h. 1588–1590), menciona que Tlaxcala ya constituida como República de indios, tenía para esas fechas ocho grandes pueblos (a los que estaban sujetos a su vez otros de menores dimensiones) que eran: San Francisco de Topoyanco (Tepeyanco), La Concepción de María Santísima Atliguetzta (Atlihuetzia), Santa Ana Chiautempan, Santa María Nativitas de Ichcaquiztlan (Nativitas), San Felipe de Tequemecan (San Felipe Ixtacuixtla), San Ildefonso de Gueyhutlipa (Hueyotlipan), San Juan de Atlacatepeque (Atlangatepec), San Luis de Cuamantla (Huamantla).

Desde 1600, el gobierno indígena decayó por las luchas internas de sucesión en los linajes de los señoríos, por su empobrecimiento, por la baja en la recaudación de los tributos y por las deudas acumuladas por el cabildo; todo ligado a un importante cambio de mentalidad de los *macehualtin* los menos favorecidos de la sociedad tlaxcalteca.

A mediados del siglo XVIII, el gobierno indígena y su nobleza estaban ya bastante deteriorados y habían sido sojuzgados paulatinamente por el gobernador español que humillaba socialmente al cabildo de naturales, bloqueaba el ejercicio de sus funciones y lo sabotaba comprando la lealtad de los oficiales de servicio del cabildo o desconociendo e intimidando a los que no cedían.

---

<sup>8</sup> Diego Muñoz Camargo, *Suma y epíloga de toda la descripción de Tlaxcala*, paleografía, presentación y notas de Andrea Martínez Baracs y Carlos Sempat Assadourian, prólogo de Wayne Ruwet, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994, pp. 88-89, (Serie Historia de Tlaxcala).

### 1.2.3 Funcionamiento y organización del cabildo indígena

Según las actas del cabildo indígena (1545 a 1567) este cabildo funcionaba con los siguientes cargos: 4 cabezas de los señoríos a título de regidores perpetuos; 1 gobernador; 4 alcaldes; 12 regidores; 4 mayordomos; 4 alguaciles; 8 merinos; 6 mesoneros; 8 *tequitlatoque* encargados del reclutamiento para el trabajo de los *maceualtín* o gente común y del cobro del tributo que éstos debían pagar; 4 *tlaohtequilt quitah* que vigilaban el tributo en maíz; 4 *tianquiztopileque* que vigilaban precios y los pesos y medidas en el mercado; 1 alcaide; 1 portero; 1 *caltopile* que vigilaba el trabajo de los artesanos; 2 *nochiztopileque* que vigilaba la compra y venta de la grana cochinilla; 4 escribanos; 3 procuradores; 1 *nauatlato* o traductor.<sup>9</sup>

De las responsabilidades antes mencionadas, los regidores perpetuos o señores de las cuatro cabeceras eran cargos de por vida, que se ocupaban de manera automática al acceder a la cabeza de alguno de ellos por derecho de sucesión. En cambio, las funciones de gobernador, alcalde y regidores eran realizadas por individuos seleccionados de la nobleza indígena, quienes podían ocupar alternativamente diversos cargos. Los responsables de elegirlos eran los miembros del cabildo reunidos con todos los demás nobles de la provincia (entre unos 220 y 413) que se constituían en una especie de colegio electoral. En cuanto al cargo del gobernador, siempre se trató de asignarlo de manera rotativa para los cuatro señoríos, alternándose cada dos años y realizando la elección a finales del mes de diciembre. En la misma época, aunque anualmente, se hacía la elección de alcalde

---

<sup>9</sup> Cfr. Eustaquio Celestino Solís, *et al. Actas del Cabildo de Tlaxcala 1547-1567*, AGN, CIESAS, ITC, México, (Códices y Manuscritos de Tlaxcala, No. 3), 1985. Hay que señalar que los nombres en náhuatl representan la continuidad de ciertos cargos de origen prehispánico, adaptados ahora al sistema de cabildo, que finalmente no estaba muy alejado en términos generales del sistema organizativo anterior y que ciertamente han perdurado hasta nuestros días en algunas de las zonas alrededor de la Malintzin (la montaña emblemática de Tlaxcala), dentro del sistema de cargos religiosos.

y regidores. Los cargos restantes, eran designados por el gobernador, los regidores perpetuos y los regidores ordinarios.

En las sesiones de cabildo se trataban todos los asuntos políticos, económicos y sociales concernientes a la sociedad indígena. Se solucionaban los problemas relacionados con la tierra, la agricultura, la ganadería y los tributos para el cabildo y para la corona. Hubo conflictos por algunas disposiciones reales a las que se oponían, apelando a la alianza con Cortés y a los servicios y méritos obtenidos en la conquista. Por ejemplo, se opusieron a enviar familias tlaxcaltecas a fundar San Miguel de Allende, Guanajuato; a la venta de tierras a españoles dentro del territorio tlaxcalteca, a la presencia del corregidor español en las sesiones del cabildo indígena. Tras una larga pelea (1787 a 1793), el cabildo se debilitó, aunque se logró que la provincia quedara fuera del sistema de intendencias que las reformas borbónicas habían introducido para la Nueva España.

Ya organizado, el gobierno indio representó para la corona española una forma muy práctica y económica de control de la población indígena ya que era sostenido económicamente por los propios indígenas quienes mantenían el orden local y rara vez entraban en conflicto con el gobierno español; ellos se encargaban de recolectar los tributos y sólo se requería de la presencia de unos cuantos españoles para vigilarlos.

El sistema de cabildos indígenas fue el mecanismo de transición mediante el cual los invasores hispanos suplantaron paulatinamente el poder indígena por el poder español, aprovechando las instituciones del gobierno tradicional en señoríos altamente organizados (Cholula, por ejemplo); sin embargo, Tlaxcala se mantuvo como una institución propia a lo largo de toda la colonia.

#### **1.2.4 Evolución de los señoríos (*altepeme*) durante la colonia**

Por ser los *altepeme* estructuras funcionales en la regulación de la vida sociopolítica (véase 1.1.2), fueron aprovechados por los invasores para la creación

de los pueblos de indios, denominación de la institución jurídica con que se revistió a la realidad sociopolítica de los antiguos señoríos que mantuvieron su cabecera y numerosas localidades menores dependientes de ella. Tal como los ayuntamientos españoles, contaron con un cabildo o cuerpo de república y una caja de comunidad en donde se guardaban los impuestos y los documentos importantes del cabildo.

Como los señoríos prehispánicos estaban jerarquizados, con una vida fuertemente corporativizada y sujetos a estrictas normas sociales y religiosas, no es extraño que las clases menos favorecidas en el antiguo régimen vieran la oportunidad de cambiar de forma de vida durante la colonia (hecho que provocó la migración de numerosos pobladores que se incorporaron a las minas, a las fundaciones de nuevas poblaciones, a las primeras haciendas, etc.), alterando las relaciones entre las antiguas cabeceras de señoríos y sus poblaciones, de tal manera que a partir de la segunda mitad del siglo XVII, los *altepeme* se fragmentaron y surgieron nuevos pueblos de indios que a su vez, al paso del tiempo, también se segmentaron originando nuevas poblaciones. Bernardo García Martínez sostiene que hacia 1520, en el territorio mesoamericano, existían aproximadamente 1500 señoríos, mientras que para el 1600 ya habían disminuido a causa de las guerras, las epidemias y las migraciones a unos 1250, y que para 1821 su número se incrementó notablemente y ascendió a poco más de 4000.<sup>10</sup>

En el caso de Tlaxcala, se debe añadir la estructura evangelizadora establecida por los franciscanos, basada en la organización de los señoríos que tenían cierto rango. Así, los 11 convento, fundados entre los siglos XVI y XVII, se asentaron en

---

<sup>10</sup> Bernardo García Martínez, "El *altépetl* o pueblo de indios, expresión básica del cuerpo político mesoamericano" en *Arqueología mexicana*, núm. 32, vol. VI, julio-agosto de 1998, México, INAH, 1998, pp.58-65.

las cabeceras de los principales señoríos de ese momento, algunos de ellos ya citados por García Coock y por Muñoz Camargo.<sup>11</sup>

El conflicto entre la orden franciscana y el Arzobispo de Puebla, Juan de Palafox y Mendoza, y la consecuente secularización de mediados del siglo XVII, implicó un reacomodo de las parroquias, que influyó en la organización de los señoríos: nuevos pueblos adquirieron mayor importancia; mientras que otros la perdieron.

Con las reformas borbónicas, para 1791, la Intendencia de Tlaxcala quedó dividida en siete cuarteles o tenientazgos<sup>12</sup> que eran gobiernos locales bajo la dirección de un jefe militar y que tenían bajo su jurisdicción a otras poblaciones menores, estando éstos, a su vez, sujetos al gobierno central de Tlaxcala.

La relación de localidades de primer orden con sus poblaciones sujetas nos muestran un esbozo del proceso de transformación de las poblaciones del que nos

---

<sup>11</sup> Tlaxcala, Tepeyanco, Atlhuetzia, Chiuhtempan, Huamantla, Hueyotlipan, Atlangatepec, Nativitas, Totolac, Ixtacuitle y Calpulalpan (que en esa época formaba parte del Señorío de Texcoco).

<sup>12</sup>Cuarteles y Tenientazgos de la Intendencia de Tlaxcala en 1791 Tlaxcala, con las poblaciones de San Francisco Temezontla, San Juan Totolac San Lucas Cuauhtelulpan, San Nicolás Panotla, San Sebastián Atlahapa, Santísima Trinidad Chimalpa, San Tadeo Huiloapan, Santa María Acuitlapilco, Santa María Axotla.

San Felipe Ixtacuixtla, con Santa Inés Cuecuexcoma, San Juan Mitepeque, San Mateo Ayecac, San Ildefonso Hueyotlipan, Santa Ana Tequexquitla, Santa Justina Ecatepec, Santa María España, Santa María Ixcotla, Santa María Magdalena.

San Luis Huamantla, con Cuapiaxtla, San Juan Ixtenco, San Nicolás Terrenate y San Pablo Zitlaltepeque. San Luis Apizaco, con San Antonio Cuajomulco, San Cosme Xalostoc, San Francisco Tescancingo, San Pedro Tlacotepeque, Santiago Tetla, Santa María Atescalaque, San Salvador Tzonpantepec.

Santa María Nativitas, con Santo Toribio Xicotzingo, Santa Inés Zacatelco, San Francisco Topoyanco, Santa Isabel Xiloxotla, San Luis Teolochoholco, San Antonio Acuamanala, San Pablo del Monte, Santa María Astama, San Cosme Masatecosco, San Miguel Tenancingo, Santa María Axotla, San Francisco Papalotla, San Vicente, Santo Tomás Xotla.

Santa Ana Chiauhtempan, con San Bernardino Contla, San Bernabé de Amaxac, San Dionisio Yauhquemecan, San Francisco Tetlanohcan, San Martín Xaltocan, San Miguel Contla, San Pablo Apetatitlán, Santa Bárbara Aquihuitecatepeque, Santa Cruz, San Pedro Tlalcuapan, Santa María Atlhuetzia, Santa María Belem.

San Agustín Tlaxco (con Atlangatepeque). Cfr. Ochoa Paredes, Cruz María. "Evolución Histórico Geográfica de las divisiones territoriales del estado de Tlaxcala (519-1980)", *Boletín del Instituto de Geografía*, México, UNAM, 1986. pp.225-229.



habla Bernardo García Martínez. Pese a los cambios, en Tlaxcala subsistieron básicamente las mismas relaciones entre poblaciones grandes con un cierto rango y otras más pequeñas que dependían de ellas en esa misma relación subordinación-autonomía y que continuará manifestándose, hasta nuestros días en los ayuntamientos y las presidencias de comunidad. La tendencia de las comunidades sujetas a otras, a independizarse y constituirse en cabeceras persiste.

### **1.3 Tlaxcala como estado de la federación (1821-1910)**

#### **1.3.1 La lucha por la soberanía**

El subtítulo sintetiza claramente la característica principal de esta etapa histórica, ya que una vez más la provincia tuvo que luchar por preservar su autonomía, pero ahora frente a las nuevas entidades que configuraban la nación mexicana. En este periodo, su relativa posición privilegiada durante la colonia representó una seria dificultad para sumarse a la lucha independentista del resto de las regiones del país; sin embargo, Tlaxcala no se mantuvo a la zaga. Aunque desde el principio, el gobierno indio se manifestó en contra del movimiento de Miguel Hidalgo, no toda la población estuvo de acuerdo en ello y participó en ambos bandos: los restos de la nobleza indígena y los hacendados españoles estaban en contra de la independencia; mientras que los criollos y los macehuales, a favor.

Raymond Buve comenta, con relación a la postura de Tlaxcala durante la lucha insurgente, que el poco entusiasmo mostrado ante la independencia se debió, además de la situación especial que vivieron durante la colonia, a la incongruencia entre el proyecto autonomista de los criollos por conformar una comunidad-nación” (fundada en los valores liberales) y el proyecto subyacente de los pueblos

indios de Tlaxcala de mantener la comunidad-pueblo (con sus valores tradicionales, su territorio y autonomía).<sup>13</sup>

El periodo comprendido entre 1810 y 1822 fue decisivo porque se transitó del cabildo indígena al ayuntamiento constitucional, electo a través del voto. Esto significó luchas, tensiones y, sobretodo, nuevas formas de organización social que marcaron la ruptura definitiva con la colonia.

De acuerdo al estudio de Wayne J. Robins<sup>14</sup> sobre las actas de cabildo (de 1811 a 1825), aunado a los cambios institucionales introducidos por la constitución de Cádiz, se dio también un cambio social entre el gobierno central indígena de la ciudad de Tlaxcala y los antiguos señoríos que aprovecharon esta coyuntura para librarse de la tutela de dicho gobierno y constituirse a su vez en ayuntamientos independientes con el mismo rango del ayuntamiento de Tlaxcala, mismo que funcionó y se integró como tradicionalmente se venía haciendo hasta 1812.

Ante el establecimiento de las Cortes de Cádiz, Tlaxcala reclamó un lugar para sus diputados Miguel de Lardizábal y Uribe y su hermano Manuel, así como para José Miguel Guridi y Alcocer, quienes participaron en la redacción de la Constitución de Cádiz de 1812 y que incluso fue jurada en Tlaxcala en ese mismo año. Así, en 1813, por primera vez se conformó el cabildo de Tlaxcala mediante elección a través de un colegio electoral que ya no respetó la integración tradicional ni la presidencia rotativa de los señoríos, pero para 1815 se regresó al antiguo sistema de integración.

Tlaxcala también participó con José Manuel de Herrera como diputado al congreso de Apatzingán, lo que demuestra que para esa época la causa de la independencia ya era considerada en la provincia.

---

<sup>13</sup> Raymond Buve, "Política y sociedad en Tlaxcala: unos interrogantes y unos hilos conductores a través de su historia, entre 1810 y 1910" en *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*, México, UAT.-UIA, 1994, pp. 111-114.

En 1822 se instaló la diputación provincial y la antigua República de indios de Tlaxcala se dividió en 18 municipios nuevos,<sup>15</sup> terminando así con la estructura de confederación de señoríos y estableciendo en definitiva los ayuntamientos constitucionales por elección<sup>16</sup>. Ezequiel M. Gracia, historiador y cronista dice que: “[...] en esos momentos la Provincia contaba con más de cien mil habitantes, distribuidos en 109 pueblos, ciento cincuenta y tres haciendas y ciento treinta y cuatro ranchos”.<sup>17</sup>

De acuerdo al estudio de Robins ya citado, en el nuevo ayuntamiento sus integrantes tenían cierto *status* económico e indiscutible prestigio social, porque se sigue notando la presencia en ellos de “caciques indígenas principales”, sin embargo, la presencia de los mestizos se va haciendo cada vez más determinante y sigue prevaleciendo en él la defensa de la identidad histórica tlaxcalteca que se va a ver confrontada a nuevos retos.

A partir de ese momento, Puebla insistió en que Tlaxcala pasara a formar parte de su territorio. Apoyaban esta propuesta los hacendados españoles asentados en Tlaxcala, algunos diputados y los ayuntamientos de Huamantla, Tlaxco, Chiauhtempan, Apetatitlán e Ixtacuixtla. Después de una larga discusión, el congreso había declarado a Tlaxcala como estado libre y soberano el 2 de enero de 1824; no obstante, ante las presiones de Puebla y sus aliados, se modificó la

---

<sup>14</sup> Robins, Wayne J. “Cambio y continuidad en el ayuntamiento de la ciudad de Tlaxcala, 1810-1815”, en *Historia y grafía*, Revista semestral del Departamento de Historia de la Universidad Iberoamericana, núm. 6, México, 1996, pp. 87-112.

<sup>15</sup> Tlaxcala, Panotla, Chiauhtempan, Teolochocho, Zacatelco, Tepeyanco, Nativitas, Xaltocan, Huamantla, Tlaxco, Apetatitlán, Ixtacuixtla, Yahquemecan, Contla, Hueyotlipan, San Pablo del Monte, Tzompantepec y Tetla.

<sup>16</sup> “Gestiones ante el Congreso General Constituyente de 1823-1824, para erigir a la Provincia de Tlaxcala en Estado”, en *Tlaxcala en el Primer Centenario de su erección en Estado de la República*, Tlaxcala, PRI, Comité Regional, México, 1956, p. 31.

<sup>17</sup> Aquí resalta el procedimiento electoral que se empleaba para conformarlos, tomando como ejemplo el ayuntamiento de Tlaxcala: primero se establecían las listas de candidatos para conformar el Colegio Electoral, quienes sometían a consideración de los vecinos en asambleas parroquiales realizadas al interior de los templos y en las que por aclamación se determinaba a sus

constitución de 1824 decretando en su artículo 5 que una ley constitucional fijaría el carácter político que tendría Tlaxcala. Dicha ley fue expedida el 24 de noviembre de 1824 declarándola territorio de la federación, dependiente del poder federal y conformado por siete partidos que corresponden a otros tantos tenientazgos<sup>18</sup> lo cual configura una nueva perspectiva en cuanto a la etapa anterior, por lo que se refiere a las antiguas cabeceras de señoríos, definitivamente desplazadas.

Durante el periodo centralista de Antonio López de Santa Anna, Tlaxcala quedó incorporada como distrito del Departamento de México, manteniendo como cabecera a la ciudad de Tlaxcala y quedando dividida en tres partidos políticos (Tlaxcala, Huamantla y Tlaxco), de acuerdo a la ley del 30 de diciembre de 1836. Al restablecimiento del sistema federativo con el Plan de Guadalajara, Tlaxcala recuperó su estatuto de territorio el 22 de agosto de 1846 y pudo elaborar su proyecto de ley orgánica del territorio de Tlaxcala que le fue aprobada por el Congreso de la Unión el 22 de febrero de 1849. En la invasión norteamericana y las luchas entre liberales y conservadores, Tlaxcala se opuso a las pretensiones anexionistas de Puebla que nuevamente lo solicitó al Congreso de la Unión. En esa ocasión la diputación territorial contó con el apoyo de sus ayuntamientos y principales pueblos que se manifestaron en contra de tal pretensión.

Para entonces (1849), de acuerdo a las actas levantadas en sesiones de cabildo y en reuniones de pueblo en las que se pronunciaron en contra de las pretensiones poblanas<sup>19</sup>, existían cambios importantes en la división político-administrativa, ya

---

integrantes. Además se unía al colegio el gobernador político y militar y todos los integrantes del clero regular, llegando entonces a contar con un promedio de 20 integrantes.

<sup>18</sup> Tlaxcala, Ixtacuixtla, Huamantla, Nativitas, Chiuhtempan, Tlaxco y Apizaco.

<sup>19</sup> "Los ayuntamientos y pueblos de Tlaxcala se unen a su diputación territorial en su rotunda negativa de anexión a Puebla", Lía García Verástegui y María Esther Pérez Salas, (Compiladoras), *Tlaxcala, textos de su historia*, México, Gobierno del Estado. y Conaculta, 1991, pp. 268-312.

que en dichas actas aparecen partidos, ayuntamientos y pueblos en una conformación un poco diferente a la de 1822<sup>20</sup>.

En esta lista se perciben variaciones con relación al *status* de muchas poblaciones que ya teniendo categorías de municipios, la perdieron o la cambiaron; sin embargo, lo fundamental es que ya se empiezan a definir las poblaciones que en el transcurso del siglo XIX alcanzarán la categoría de municipios.

Finalmente, luego de una ardua lucha, en diciembre de 1856 el Congreso de la Unión aprobó el estatuto de Tlaxcala como estado libre y soberano. Guillermo Valle, primer gobernador, expidió la primera Constitución del Estado en octubre de 1857, pasando así a la etapa de su consolidación como entidad federativa con una historia y una identidad propias a pesar de su pequeño territorio.

Durante la intervención francesa y el imperio, Tlaxcala se constituyó como un departamento compuesto por cuatro distritos.<sup>21</sup> Paradójicamente, fue el momento en que sus fronteras tuvieron una mayor extensión ya que se le habían agregado algunos territorios del estado de Puebla.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> División Política Administrativa de Tlaxcala en 1848. *Partido de Tlaxcala*: Ayuntamientos de: Tlaxcala, Santa Inés Zacatelco, San Felipe Ixtacuixtla, Santa Ana Chiuhtempan, San Francisco Tepeyanco, Santa María Nativitas, San Bernardino Contla; Municipios de: San Luis Teolochoico, San Nicolás Panotla, Santa Isabel Tetlatlahuca; Pueblos de: San Dionisio Yauhquemecan, San Martín Xaltocan, San Ildefonso Hueyotlilpan, San Mateo Ayecac, Tepetitla, San Pablo del Monte, San Miguel Tenancingo, San Francisco Papalotla, San Cosme Mazatecochco, San Juan Huahutzingo. *Partido de Huamantla*: Ayuntamiento de: Huamantla; Municipios de: San Salvador Tzompantepec, San Pablo Zitlattepec, San Nicolás Terrenate; Pueblos de: San Lorenzo Cuapixtla, San Cosme Xalostoc, Santa María Tocatlán, San Pedro Tlacotepec, San Juan Bautista Ixtenco, Santa María del Carmen Tequexquilda, Santiago Alzayanca. *Partido de Tlaxco*: Ayuntamientos de: San Agustín Tlaxco y Santiago Tetla. Cfr. Lía García Verástegui y María Ester Pérez Salas, Op.cit. p.270.

<sup>21</sup> Tlaxco, Tlaxcala, Huamantla y Zacatlán.

<sup>22</sup> Zacatlán, Chignahuapan y Tetela.

En un documento imperial fechado en 1865,<sup>23</sup> se enlistan los distritos, municipalidades, pueblos, barrios, haciendas y ranchos que conforman administrativamente al departamento. De este informe, 27 localidades aparecen con categoría de municipalidad, lo que significa que aumentaron 9 más a los 18 de 1822<sup>24</sup>. Las dos últimas poblaciones señaladas en la lista (Zoltepec y Tecomañucan) eran haciendas y no poblaciones del mismo rango que las otras. Sin embargo, es la única vez que estas haciendas aparecen con la categoría de municipalidad.

En 1867, a la caída del imperio, Miguel Lira y Ortega asumió la gubernatura del estado al que se le retiraron los territorios de Puebla pero se le incorporó de manera oficial el territorio de Calpulalpan que pertenecía al Estado de México y que por razones estratégicas Juárez había incorporado a Tlaxcala en 1863, quedando conformado entonces por cinco distritos.<sup>25</sup>

Fruto de este periodo de luchas es la obra del coronel Lira y Ortega: *El poder municipal*, en la que se reafirman nuevamente los principios de autonomía y soberanía, girando ahora en torno a los municipios del estado (antiguas cabeceras de señoríos) que comenzaron a regirse por la primera Ley orgánica del poder municipal que expidiera el mismo gobernador en 1868.

En los años posteriores, Tlaxcala ya no perderá su condición de estado de la federación. Se integrará completamente al devenir histórico de toda la federación,

---

<sup>23</sup> "Contestación a las preguntas que abraza el formulario del Sr. Dalloz, miembro del cuerpo legislativo francés", en *Informe de un diputado francés al Ministerio de Relaciones, sobre Tlaxcala*, spj, noviembre 25 de 1865.

<sup>24</sup> Municipios del Departamento de Tlaxcala Durante el Imperio en 1865 Tlaxcala, Santa Ana Chiuhtempan, San Luis Teolochoico, Santa Inés Zacatelco, Santa María Nativitas, San Martín Xaltocan, San Luis Huamantla, San Agustín Tlaxco, San Pablo Apetatitlán, San Felipe Ixtacuixtla, San Dionisio Yauhquemecan, San Francisco Tepeyanco, San Ildefonso Hueyotlipan, Santa Isabel Tetlatlauhca, San Pablo del Monte, San Salvador Tzompantepec, San Nicolás Terrenate, Santiago Tetla, Santa Cruz, San Juan Bautista Ixtenco, Cuapiaxtla, Santa María del Carmen Tequexquítla, Santiago Altzayanca, San Juan Atlangatepec, San Antonio Calpulalpan, Zoltepec, Tecomañucan. Idem.

<sup>25</sup> Calpulalpan, Tlaxcala, Huamantla, Zacatelco y Tlaxco

partiendo de las bases municipalistas sentadas por el coronel Lira y Ortega. Así, en 1882, el gobernador Mariano Grajales emitió el Decreto 125 del 19 de diciembre del mismo año donde se establece una nueva división territorial del estado: prefecturas, subprefecturas y municipios. A la lista de 1865, se agregan otros,<sup>26</sup> llegando a un total de 33.

En 1885 llegó a la gubernatura el coronel Próspero Cahuantzi quien se había distinguido en la guerra de reforma y en la intervención francesa. Apoyado por su compadre, el presidente Porfirio Díaz, inauguró la etapa denominada “el prosperato”<sup>27</sup>, reflejo local, de lo que acontecía a nivel nacional, aunque con rasgos particulares: la tenaz resistencia de las comunidades tradicionales contra la desamortización de las tierras comunales que seguían siendo el fundamento de la autonomía y de la organización comunitaria y que serán protegidas de las compañías deslindadoras con subterfugios legales con el pleno conocimiento de las autoridades locales.

Cahuantzi fue un militar liberal juarista que no pertenecía a las élites económicas del estado. La paz porfiriana permitió el desarrollo de las haciendas y la industria textil, por supuesto, a costa de la explotación de los trabajadores, aunque favoreció la protección de las tierras comunales de los pueblos indios, varios convertidos ahora en municipios rurales.

Respecto a la organización política en este periodo, según un informe del gobernador Cahuantzi<sup>28</sup>, para 1895 el estado de Tlaxcala ya contaba con 34 municipios: se había agregado Tenancingo; y para 1900 aumentaron a 36 con la

---

<sup>26</sup> San Nicolás Panotla, San Bernardino Contla, San Pablo Zitlaltepec, San Francisco Papalotla (Xicohténcatl), Santa María España (Españita), Barrón Escandón (Apizaco), Xalostoc y Tepetitla de Lardizábal. Por otra parte desaparecen Zoltepec y Tecomalucan.

<sup>27</sup> Ricardo Rendón Garcini, *op. cit.*, p. 83.

<sup>28</sup> Próspero Cahuantzi, *Administración pública del estado de Tlaxcala, Presentada a la H. Legislatura del mismo por el gobernador constitucional coronel Próspero Cahuantzi, el 2 de abril de 1893, en cumplimiento de lo prescrito por la fracción XXIV del artículo 58 de la constitución política local*, Tlaxcala, Imprenta del Gobierno dirigida por Joaquín Díaz Calderón, 1894. Edición facsimilar, Tlaxcala, Fundación Fuad Abed e Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, 1987.

creación de San Bernabé Amaxac (de Guerrero) y San Juan Totolac, cifra que se mantendrá hasta 1940.

#### **1.4 El desarrollo contemporáneo de las instituciones municipales en Tlaxcala (1910-2002)**

Durante la revolución, la organización sociopolítica de las comunidades en el estado estuvo marcada por las relaciones de poder entre hacendados, autoridades municipales, notables de los pueblos y campesinos-obreros sin tierra que estuvieron en un conflicto permanente.<sup>29</sup> Esto generó un movimiento revolucionario particular, incluso, contradictorio comparado con otros estados de la República.<sup>30</sup>

En este contexto, se dieron el flujo y reflujo de movimientos agraristas repartidores de tierras, con movimientos contra-revolucionarios de hacendados y pequeños propietarios tratando de recuperar esas mismas tierras e influyendo de manera determinante en el control político de los ayuntamientos y sus localidades subordinadas.

En este convulsionado periodo, destaca la constante lucha de las comunidades tlaxcaltecas, predominantemente indígenas, por seguir defendiendo su autonomía, ahora frente al poder de los hacendados y también ante las diferentes facciones de la revolución (zapatistas, maderistas, constitucionalistas, huertistas). Desafortunadamente, como señala Raymond Buve, para tener una idea clara del desarrollo sociopolítico de las comunidades tlaxcaltecas a lo largo del siglo XIX y principios

---

<sup>29</sup> Raymond Buve, "Política y sociedad en Tlaxcala: unos interrogantes y unos hilos conductores a través de su historia entre 1810 y 1910" en *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*, México, UAT-UIA, 1994, pp. 91-114.

<sup>30</sup> Por ejemplo, la existencia de hacendados paternalistas aliados con los notables de los antiguos pueblos indios, ahora transformados en municipios rurales, aforando y reclamando derechos del pasado. Otro ejemplo: la división de los trabajadores rurales en dos grupos bien definidos (los campesinos acasillados y sin tierras de la zona norte y oriente del estado y los campesinos-obreros de la zona centro y sur).



del XX hace falta mucha investigación en torno a las historias socioeconómicas y políticas individuales de cada pueblo, pues no es posible generalizar.

Por otro lado, en este periodo, puede decirse que hubo numerosos grupos revolucionarios de tendencia diversa, dirigidos por líderes apoyados en sus comunidades y poblaciones predominantemente indígenas, principalmente en los alrededores de la Malintzin y en la cuenca del río Atoyac. Tales grupos actuaron en general por su cuenta, hicieron repartos agrarios, o los echaron abajo, se aliaron a zapatistas, carrancistas, obregonistas, cada uno de acuerdo a sus propios intereses, de tal manera que no hubo posibilidad de mantener un frente común para llevar la revolución hasta el seno de los pueblos. Por su parte, los hacendados y los propietarios de las fábricas textiles sí supieron organizarse en la Liga de agricultores para hacer frente a los reclamos de tierra y mejores condiciones de trabajo por parte de los peones, logrando imponer gobernadores menos radicales y hasta contrarrevolucionarios.

Los gobiernos estatales de este periodo no tuvieron realmente el control de todas las poblaciones del estado, en las que se notó la presencia de líderes y caudillos locales que detentaron un poder real e influyeron de manera definitiva en el establecimiento de las autoridades municipales.

Para los años 20, la acción política se enfocó a establecer un gobierno fuerte que pudiera pacificar el territorio, enfrentar las crecientes demandas de repartición de tierras de las grandes haciendas y las reivindicaciones obreras de mejores condiciones de trabajo, de acuerdo a lo estipulado en la constitución de 1917.

Siendo Tlaxcala una entidad principalmente agrícola, fue lógico que con la revolución se desatara toda una serie de reivindicaciones campesinas por la tierra acaparada desde el siglo XVII por las grandes haciendas. Lo anterior sucedió principalmente en la región suroeste del estado en donde se encuentran las tierras más fértiles y donde surgió y se ha mantenido, hasta la fecha, la influencia del movimiento agrarista de Domingo y Cirilo Arenas, cuyos seguidores todavía se

rebelaron en 1921 y 1925, imprimiendo características especiales a los municipios y presidencias de comunidad de esa región.

El periodo posrevolucionario también se caracterizó por la aparición de un gran número de partidos políticos locales actuantes en zonas muy localizadas del estado, logrando, muy pocos de ellos, una verdadera representatividad y permanencia.<sup>31</sup>

En la década siguiente, predominó un partido local *sui generis*: el Partido Socialista de Tlaxcala, impulsado por los gobernadores Ignacio Mendoza y Adolfo Bonilla que lo mismo promovió la sindicalización de obreros y campesinos, que la educación socialista y una ley de divorcio, preparando el terreno para el advenimiento del Partido Nacional Revolucionario y del cardenismo con el gran auge de la reforma agraria y la segunda ola de repartición de las tierras. Aunque en esta época se tuvo la presencia de nuevos partidos.<sup>32</sup>

Los años 40 estuvieron marcados por la industrialización del estado aprovechando su estratégica posición geográfica y sus recursos naturales, proyecto que no se concretó sino 30 años después. Por otra parte, las demandas originadas por la segunda guerra mundial, provocaron un repunte temporal de la industria textil que tampoco se consolidó. La presión subsistente por el reparto de tierras fue contrarrestada por una amplia expedición de certificados de

---

31 Como ejemplo tenemos los siguientes: (el año entre paréntesis indica el año de registro ante la Secretaría de Gobernación). Partido Liberal Constitucionalista (1917); Club Benito Juárez de Caipulalpan, Tlax, (1925); Partido Socialista de Tlaxcala (1926); Unión Revolucionaria Tlaxcalteca (1926); Partido Regional Socialista Tlaxcalteca (1926); Partido Liberal Tlaxcalteca (1926); Unión Agrarista Revolucionaria (1928); Partido Laborista del Estado de Tlaxcala (1928); Partido Social Antirreeleccionista del Estado Tlaxcalteca (1928); Partido Político Independiente José María Morelos de Tlaxco, Tlaxcala (1928); Partido Social Revolucionario de Obreros y Campesinos Tlaxcaltecas (1928) *cf.* Mario Ramírez Rancáño, *Tlaxcala, una historia compartida, Siglo XX, Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA, Tlaxcala, 1991, p. 71.*

32 Gran Partido Revolucionario Tlaxcalteca (1930); Partido Independiente Tlaxcalteca (1930); Partido Político de Principios de Santa Ana Chiautempan, Tlax. (1930); Partido Reconstructor Antirreeleccionista Tlaxcalteca (1932); Partido Revolucionario Tlaxcalteca (1933); Delegación Socialista (1934); Comité Estatal Pro-Villareal (1934).

inafectabilidad de las propiedades, ahora fraccionadas entre varios miembros de la misma familia de los propietarios.

En el aspecto político, se expidió la ley que permitió el voto a la mujer en las elecciones municipales de 1949 y se registró la presencia de nuevos partidos políticos,<sup>33</sup> además de que el Partido Revolucionario Institucional se fue consolidando en la entidad.

En este periodo, las tendencias autonomistas de numerosas comunidades, interrumpidas por el movimiento revolucionario, recobraron fuerza y a los 36 municipios ya existentes desde 1900, se añadieron: Coaxomulco, Lázaro Cárdenas y Acuamanala de Miguel Hidalgo, para llegar a 39. Durante el gobierno del ingeniero. Luis Santillán (1941-1944) la ley municipal se modificó de tal manera que el gobernador tenía atribuciones para destituir a los presidentes municipales y a los síndicos, incluso para declarar nulas las elecciones municipales, con lo cual se vulneraba la autonomía municipal. Sin embargo, los municipios y las comunidades se enfrentaron al gobernador, hasta lograr su destitución.

También aparecieron nuevos partidos políticos, aunque continuó la supremacía del Partido Revolucionario Institucional y sus organizaciones corporativistas.<sup>34</sup> Se crearon además los municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista, Mazatecochco de José María Morelos y Xicohtzingo, para sumar 42.

Durante las décadas siguientes (los años 60 y 70), la crisis de la economía de la entidad tocó fondo. Las principales fábricas textiles cerraron una tras otra y resurgieron con mayor fuerza las demandas de tierra; fueron numerosas las invasiones de las haciendas que habían quedado protegidas por fraccionamientos ficticios y certificados de inafectabilidad. Esta permanente demanda de tierra,

---

<sup>33</sup> Partido Antirreeleccionista Tlaxcalteca (1940); Comité Antirreeleccionista Pro-Almazán (1940); Partido Nacional Agrarista de Tlaxcala (1940); Centro Revolucionario Tlaxcalteca Pro General de División Miguel Henríquez Guzmán (1945).

<sup>34</sup> Partido Demócrata Tlaxcalteca; Partido Ferrocarrilero, Partido Reivindicador, Partido Democrático Tlaxcalteca.

provocó conflictos y nuevos repartos (aunque ya mínimos) y estableció claramente que la única salida de la crisis permanente, que había venido viviendo el estado desde la revolución, hacía necesaria e impostergable la búsqueda de otros modelos de desarrollo basados en la industrialización. Correspondió al gobierno de Emilio Sánchez Piedras (1975-1981) empezar a hacer realidad ese proyecto.

En cuanto a la organización político-administrativa, todavía en los años 60 se añadieron dos nuevos municipios: Domingo Arenas y Santa María Tocatlán, para llegar a un total de 44 municipios, cifra que se mantendrá invariable por 35 años.

El gobierno de Sánchez Piedras inició una transformación socioeconómica estructural en el estado con el establecimiento de varios corredores industriales que dieron nuevas características a la entidad en cuanto al desarrollo de los centros urbanos, sin que las nuevas perspectivas ocupacionales logran frenar la emigración hacia los Estados Unidos, el Distrito Federal y la ciudad de Puebla.

En el periodo siguiente, Tulio Hernández Gómez (1982-1988) consolidó las mismas tendencias. Sin embargo, en el aspecto político, por primera vez se trató de fortalecer a los municipios delegándoles algunas facultades y prerrogativas, ya que el estado fue piloto en aplicar la reforma del artículo 115 con todo el marco teórico del fortalecimiento municipal que tuvo su auge en esos años y que tuvo repercusiones hasta en las agencias municipales.

Finalmente, el gobierno de José Antonio Álvarez Lima (1993-1999), en consonancia con la tendencia nacional, dio cierta apertura política para permitir la expresión de numerosos grupos políticos y hasta un cambio de partido en el poder ejecutivo en el estado.

Fue en esta etapa cuando las tendencias autonomistas de numerosas comunidades se hicieron incontenibles y en medio de numerosos conflictos el

congreso del estado decretó en 1995 la erección de 16 nuevos municipios,<sup>35</sup> conformando hasta la actualidad un total de 60, sin dejar de mencionar que ya están en la misma instancia alrededor de 15 nuevas solicitudes de localidades que aspiran a ser ayuntamientos.

Las antiguas agencias municipales fueron elevadas de rango en un afán por frenar las solicitudes de municipalización y se les denominó, a partir de 1994, presidencias municipales auxiliares otorgándoles aún más prerrogativas.

### **1.5 El sistema de cargos religiosos en Tlaxcala**

Es necesario aludir a los sistemas de cargos religiosos (jerarquías cívico-religiosas, mayordomías o sistemas de escalafón) vigentes en numerosas comunidades del estado, por varias razones. Primera, porque como sistema representan una línea de continuidad de las formas de organización que se establecieron durante la colonia, conjugando estructuras indígenas con españolas que se convirtieron en reductos de la identidad y la autonomía comunitarias ancestrales, frente al poder exterior. Segunda, porque representan espacios integradores de la vida comunitaria que dan continuidad a lo religioso, lo civil, lo político, lo social y lo cotidiano. Tercera, porque representan un espacio de poder ejercido y reconocido por la comunidad, que responde a la necesidad de establecer las vías prácticas para la resolución de sus problemas inmediatos y por lo tanto, siguen influyendo, en muchos casos, en los procesos de elección de autoridades civiles. Cuarta, porque representan una institución que mantiene una identidad cultural propia de los habitantes de esa comunidad, propiciando la cohesión social y la gobernabilidad.

---

<sup>35</sup> Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehla, San Juan Huactzingo, Santa Isabel Xiloxotla, San José Teacalco, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltehuico, San Damián Texoloc, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, San Jerónimo Zacualpan, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y Benito Juárez.

Todo esto explica la pervivencia a través del tiempo de estas instituciones que, en definitiva, siguen marcando pautas en la vida sociopolítica de las comunidades, particularmente en lo que se refiere a las elecciones por usos y costumbres.

Nutini e Isaac realizaron una extensa investigación antropológica en 1959 en la que pudieron constatar que la organización de la mayoría los municipios tlaxcaltecas estaba determinada todavía por la existencia de los ayuntamientos religiosos; es decir, una estructura tradicional que funciona como mecanismo real de control social, político y religioso, operando de manera paralela, incluso, en algunos casos, por encima del ayuntamiento constitucional. En esa misma investigación detectaron que el 40% de las comunidades tlaxcaltecas pertenecían a lo que ellos llamaron *comunidades no integradas* a la vida política, cultural, regional y nacional, ya que en dichas comunidades pudieron detectar que:

[...]mecanismos tradicionales de control político, social y religioso alteran grandemente el funcionamiento y estructura del ayuntamiento municipal, y la participación y comportamiento político, se deben considerar como la política del ayuntamiento religioso del sistema de mayordomías, del parentesco y aún del compadrazgo.<sup>36</sup>

Más adelante señalan que en esas comunidades se mantiene la forma del ayuntamiento municipal (hoy diríamos constitucional) para cumplir con las formalidades que la ley del estado impone, para evitar conflictos con ese poder externo a la comunidad y para mantener su autonomía interior. De acuerdo a lo anterior, el ayuntamiento constitucional, considerado una imposición externa, desempeñaba una función formal y simbólica frente al poder real ejercido por el ayuntamiento religioso. Incluso en ese año, los autores citados llegan a encontrar todavía indicios de que hacia 1880 el ayuntamiento religioso en su forma más clásica funcionaba en todas las comunidades tlaxcaltecas, desplazando

---

<sup>36</sup> Hugo G. Nutini y Barry L. Isaac, *Los pueblos de habla náhuatl de la región de Tlaxcala y Puebla*, México, Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional Indigenista, 1974, p. 332, (Col. SEP-INI, 27).

completamente al ayuntamiento constitucional, situación que comenzó a cambiar en el periodo posrevolucionario.

Respecto a las funciones que el sistema ha desempeñado en la organización política de las comunidades, los mismos autores señalan que: “Los principales hace mucho tiempo que dejaron de controlar el ayuntamiento municipal como una vez lo hicieron. El poder político hace cincuenta años estaba en manos de los principales, pero gradualmente pasó a otras manos o lo que ellos llaman partidos políticos”,<sup>37</sup> esto muestra la influencia, la eficacia y el poder que tales instituciones detentaban, incluso a nivel de ayuntamiento.

Evidentemente desde el año de la investigación a la fecha, ha habido numerosos cambios en el contexto socio-político y económico de las comunidades estudiadas, y el ayuntamiento religioso como tal ha ido perdiendo fuerza frente al constitucional ante la actuación de los partidos políticos; la tendencia a separar los asuntos civiles de los religiosos ha sido la dominante, pero ello no quiere decir que hayan desaparecido por completo o que ya no ejerzan su influencia en la vida civil: están presentes e influyendo en el siguiente nivel organizativo de las presidencias de comunidad.

En un estudio más reciente referido al municipio de Contla, Tlaxcala, Ricardo Romano Garrido<sup>38</sup> define al sistema de cargos como: “[...] un sistema rotativo y de poder, ejercido formal o informalmente, que permite a la comunidad mantener, en cierto grado, su autonomía política, evitando el control total del gobierno.” El mismo autor aclara que, siguiendo a Richard Adams, al considerar el sistema se cargos como sistema de poder, se está refiriendo a: “cualquier conjunto sistemático de relaciones a través del cual los individuos o grupos manifiestan sus intereses relativos a controlar el ambiente y el ejercicio del poder sobre otros individuos o

---

<sup>37</sup> Hugo G. Nutini, *San Bernardino Contla, Marriage and Family in a Tlaxcala Municipio*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, USA, 1968, p. 68.

<sup>38</sup> Ricardo Romano Garrido, *Los Sistemas de Cargos y el Poder Tradicional*, Tesis de Licenciatura, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999, p. 21.

grupos". Añade que ese poder se manifiesta a través de las relaciones e interacciones sociales que se dan hacia el interior y exterior de la comunidad, a través de símbolos y rituales religiosos que se concretan en las fiestas religiosas patronales fundamentalmente, pero que repercuten en todos los aspectos de la vida de la comunidad.

Por otra parte, Pedro Carrasco<sup>39</sup> propone una serie de características que son más o menos constantes en los sistemas de cargos religiosos del área mesoamericana, sin dejar de reconocer que ya en la práctica se pueden originar variaciones particulares de acuerdo al contexto de las comunidades, porque no se trata de instituciones estáticas, sino que muestran una evolución permanente.<sup>40</sup>

En el caso de Tlaxcala, el sistema de cargos se basa en periodos cortos para desempeñarlos (generalmente por un año) y en un sistema rotativo de barrios para acceder a ellos, características que, ya estaba presente en la integración del gobierno indio durante la colonia. Además hay que recalcar la importancia que tiene el barrio como unidad básica de los cargos religiosos, ya que es un espacio delimitado por un territorio, pero principalmente por grupos domésticos unidos por

---

<sup>39</sup> Pedro. Carrasco, "La jerarquía cívico-religiosa en las comunidades de Mesoamérica: antecedentes precolombinos y desarrollo colonial", en J. R. Llovera, *Antropología política*, Barcelona, Anagrama, 1980.

<sup>40</sup> Entre esas características podemos citar: Es una forma de organización tradicional consuetudinaria. Es jerarquizada con base en un escalafón y con líneas bien definidas de autoridad. Su finalidad fundamental es la organización de las fiestas religiosas patronales. Las líneas de autoridad se definen a través de cargos religiosos y político-cíviles en la comunidad. Los cargos se toman voluntariamente o los asigna la comunidad y no son remunerados. El financiamiento de las fiestas religiosas lo hacen principalmente quienes detentan los cargos de sus propios recursos, pero cuentan con la ayuda de otros miembros de la comunidad. Los cargos están relacionados con divisiones territoriales tradicionales de la propia comunidad (pueblo, barrio, paraje, capilla), cuya participación es por lo general rotativa y periódica. Los cargos se diferencian en función de la importancia del tipo de fiesta patronal a la que están dedicados, es decir, hay mayordomías y cofradías principales y otras más modestas. Desde el punto de vista económico, el sistema puede cumplir la función de nivelar socioeconómicamente a los habitantes, o bien reforzar las diferencias económicas. El buen desempeño de los cargos produce ascensos en el escalafón y finalmente acumulación de prestigio social. A través de los cargos se regulan las normas consuetudinarias y las tradiciones en el intercambio social al interior de la comunidad, produciendo como resultado final el sentido de identidad y de pertenencia a un grupo definido que comparte un pasado histórico común que se renueva en cada celebración.



el parentesco o el compadrazgo que se organizan para celebrar las fiestas religiosas de su barrio y las del pueblo mayor al que están adscritos, aspecto que se comprenderá mejor cuando hablemos de las mayordomías de barrio. Ha sido precisamente esta estructura barrial compacta la que en opinión de muchos antropólogos le ha dado fuerza y permanencia al sistema.

En lo que respecta a los tipos de organización de los cargos, podemos distinguir de manera general tres tipos:

Cargos de iniciación. Son el primer nivel del escalafón y se refiere a las diferentes responsabilidades que se deben desempeñar: peregrinaciones, carnaval, mayordomías de capillas. Cargos medios: se refieren al segundo nivel escalafonario e implican una mayor responsabilidad, como por ejemplo la Semana Santa, el Santo Niño, las cofradías y las mayordomías de los santos del barrio. Y cargos mayores: se refieren a la esfera más alta de responsabilidad y que son las cofradías y las mayordomías de pueblo que en general se van desempeñando de manera rotativa por los barrios.

Un estudio de caso en la cabecera municipal de La Magdalena Tlaltelulco, constata que, como en muchas otras poblaciones del estado, la jerarquía religiosa se funda en el barrio como unidad fundamental que articulado con los otros barrios similares conforman la estructura del municipio como una comunidad total que mantiene una identidad y una cohesión propias.<sup>41</sup>

A través del sistema de cargos se mantiene una estrecha vinculación entre las diferentes comunidades que conforman el municipio, asegurando la pervivencia de una forma de poder comunitario tradicional, aparentemente reducida al ámbito religioso, pero que en la práctica influye, en numerosas comunidades en los

---

<sup>41</sup> Cfr. Bertoldo L. Sánchez Muñoz, "Barrios y sistema de cargos: identidad cultural y cambio en La Magdalena Tlaltelulco", en *Urna Abierta*, Revista Trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala, núm. 3, enero-marzo 2000 y núm. 4, abril-junio 2000, Tlaxcala, Instituto Electoral de Tlaxcala, pp. 19-24 y 18-22 respectivamente, donde se da una amplia referencia de cómo se organizan la asamblea de pueblo, la fiscalía, la mayordomía de pueblo y la mayordomía de barrio.

asuntos civiles y políticos del municipio. Este sistema también tiene la ventaja de otorgar identidad y cohesión social a la comunidad, lo que se traduce en el establecimiento de un poder real y en la existencia de gobernabilidad y rangos de consenso, capaces de canalizar y dirimir los conflictos que inevitablemente surgen en el seno de la misma.

Este tipo de organización y su influencia en la elección del presidente de comunidad, quedó manifiesta en una investigación realizada en el año 2002 mediante la aplicación de encuestas<sup>42</sup> que mostraron varias localidades en las que la asamblea de pueblo elige en un mismo acto a las autoridades religiosas y civiles<sup>43</sup> o bien las autoridades religiosas intervienen de manera abierta e institucional en el proceso civil de elección del presidente de comunidad, como en San Sebastián Atlahapa; o por lo menos, influyen en la postulación de los candidatos.<sup>44</sup>

También hay comunidades en las que el presidente de comunidad debe ocupar al mismo tiempo un cargo religioso o es requisito para serlo el haber desempeñado y cumplido bien algún cargo religioso.<sup>45</sup>

Finalmente en otras comunidades existe una plena conciencia de que los cargos civiles y religiosos se apoyan mutuamente en los trabajos comunitarios y en las celebraciones de fiestas civiles y religiosas.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> J. Guillermo B., Aragón Loranca, "Catálogo de los usos y costumbres en Tlaxcala", ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Estudios Electorales, celebrado en la Cd. de México, en diciembre de 2000.

<sup>43</sup> Tal es el caso de San Felipe Cuauhtenco, San Pedro Muñoztla y Vicente Guerrero.

<sup>44</sup> Como en Santa Rosa de Lima, La Caridad Cuaxanacayo, San Antonio Tecoac, San Juan Nepopualco, San José Aztatla, Domingo Arenas, Las Águilas, Col. Guerrero, San Diego Metepec, la Trinidad Chimalpa y San Simeón Tlatlahuquitepec.

<sup>45</sup> En este caso están las poblaciones de la Colonia del Valle, Tepetlapa, San José Escandona, Ranchería La Soledad, Colonia Guerrero, Capilla de Tepeyehuaico.

<sup>46</sup> Esto sucede en: Temalacayucan, San Rafael Tepatlaxco, La Constancia, Barrio de Torres, San Juan Mitepec, Vicente Guerrero, Ranchería el Molino, San Marcos Jilotepec, Capulac y San Miguel del Milagro.

Contrariamente a lo que Hugo Nutini pronosticaba en los años 70 y a la homogeneidad cultural que plantea actualmente proceso globalizador, esta forma de poder comunitario tradicional no tiende a desaparecer. Por el contrario, parece cobrar una importancia mayor en la medida en que las comunidades sienten que su voluntad es burlada o no respetada por las instancias de gobierno que, si bien son superiores jerárquicamente y conforme a la ley, están alejadas del sentir de los habitantes de la comunidad (llámense partidos políticos, congreso del estado, ayuntamiento o gobernador). De tal manera que son cada vez más frecuentes las solicitudes de comunidades para regresar a su antiguo sistema de elección de su autoridad por usos y costumbres, las destituciones en asambleas de pueblo, de presidentes de comunidad electos por voto, o incluso, se han dado casos que esas asambleas llamen a cuenta a los propios presidentes municipales y lleguen a plantear su destitución.

La conclusión de Sánchez Muñoz es ilustrativa: “En este contexto, la convivencia de las organizaciones tradicionales con la cultura e instituciones del mundo moderno, parecen ser lo específico de la cultura tlaxcalteca; cultura que proporciona la identidad histórica dentro del cambio”.<sup>47</sup>

## **1.6 Características y herencia del gobierno de naturales**

Del antiguo gobierno indígena y su evolución hasta nuestros días destacan algunos rasgos y tendencias que han prevalecido en muchas de las formas de organización socio-política y hasta religiosa de numerosas comunidades tlaxcaltecas.

Durante la colonia, Tlaxcala mantuvo continuidad en su organización sociopolítica: en primer lugar, su integridad territorial, que la mayoría de historiadores coinciden en aceptar que era prácticamente la misma que se mantiene hasta el día de hoy y que fue la principal preocupación del cabildo indígena.

---

<sup>47</sup> Bertoldo Sánchez Muñoz, op. cit., p. 22.

En segundo lugar, mantuvo la tradición política de su gobierno indio que defendió durante toda la colonia y que, guardando sus características propias, encontró la manera de conjugar dos ámbitos de poder: el local del cabildo indígena con muchas características autonómicas, subordinado al poder central español, acotado por competencias diferentes a las del gobierno local. Este esquema de coexistencia de los dos tipos de gobierno, de acuerdo a algunos historiadores,<sup>48</sup> se reproducía también al interior de la confederación tlaxcalteca en donde existían, por una parte, casas señoriales que gobernaban en un pequeño ámbito regional<sup>49</sup>, pero que al mismo tiempo mantenían relaciones especiales con los cuatro señoríos principales, o con el señorío principal de Tlaxcala y sus cuatro barrios de acuerdo a la opinión de García Cook.

Por otra parte, se mantiene arraigada una fuerte tradición de la existencia de los linajes de los nobles de los cuatro principales señoríos que se transmitieron de manera hereditaria por mucho tiempo, institución que decayó en la medida en que el poder económico permitió a muchos *macehualli* acceder, si no a la clase de los *pilli*, por lo menos a una clase de notables que con su poder económico fueron teniendo acceso a los cargos del poder político. De hecho, este poder de las casas señoriales sucumbió de manera definitiva con las elecciones constitucionales establecidas por la constitución gaditana que permitió, según los principios liberales, partir de la igualdad teórica de todos los ciudadanos para conformar los órganos de gobierno. Pero esta concepción no ha desaparecido del todo. En varias comunidades todavía prevalece la idea de los notables del pueblo, principales o *tiaxcas*, pero que ya no dependen de su descendencia de un linaje, sino de un sistema acumulado de méritos en servicios prestados a la comunidad, o en algunos casos, del poder económico que se detenta, siendo esto válido tanto para los cargos civiles como los religiosos.

---

<sup>48</sup> Charles Gibson, *op. cit.*, p. 123.

<sup>49</sup> Tal sería el caso de Tepeyanco, Tecocac, Atlihuahuetzia, entre otros.

Otra característica más, derivada de las anteriores, es la existencia de cuerpos deliberativos colegiados como el llamado senado tlaxcalteca en el que se discutían los asuntos de interés general para Tlaxcala; las decisiones se tomaban por consenso y las opiniones de los más viejos eran importantes. El cabildo indígena y posteriormente el cabildo constitucional, también marcaron la línea de continuidad de los cuerpos colegiados que siguen deliberando y decidiendo, aunque en su interior existan jerarquías y atribuciones diferentes. Este cuerpo colegiado también ejercerá, para determinados cargos, la función de colegio electoral. En este mismo sentido; incluso en el momento de establecerse el cabildo constitucional, se crearon colegios electorales, al interior de los templos, en asambleas parroquiales y por aclamación. La iglesia aparece como núcleo organizador de esos procesos electorales en el que confluyen también los cargos religiosos, tal y como había venido sucediendo en el caso de las elecciones de agentes municipales o presidentes municipales auxiliares hasta hace algunos años y como todavía se hace en algunas poblaciones como las mencionadas en apartado 1.5. Estos cuerpos deliberativos siguen funcionando actualmente bajo la forma de asambleas de pueblo que se realizan para resolver los más diversos asuntos que atañen a la comunidad, sean civiles o religiosos, pero principalmente y en relación del tema que nos ocupa: la renovación de las autoridades de las presidencias de comunidad.

La tendencia a la autonomía y el autogobierno, por parte de las poblaciones que van adquiriendo un mayor desarrollo, presente en todas las etapas del devenir histórico del estado hasta el día de hoy, podría explicarse fundamentalmente por el hecho de que Tlaxcala fue asentamiento de diferentes grupos étnicos que pervivieron como sustrato cultural en diferentes poblaciones y que a lo largo del tiempo aprendieron a convivir entre ellas, estableciendo relaciones de cooperación e interdependencia, pero manteniendo su personalidad propia. Esta misma situación explicaría el alto divisionismo entre los líderes locales durante la etapa revolucionaria y, en definitiva, la existencia de numerosos grupos políticos en

lucha permanente entre sí, hasta al interior de los partidos políticos actuantes en el estado; y más aún, la existencia de grupos de ciudadanos que en defensa de sus intereses de comunidad pasan por encima de los colores partidistas e incluso por encima de las autoridades formalmente constituidas.

La característica más específica, herencia del sistema de gobierno, antes y durante la colonia, es el fuerte sentimiento de autonomía a nivel de señorío, ayuntamiento, comunidad local, barrio y familia, mismo que no estaba reñido con un poder superior más amplio, pero al mismo tiempo más general y difuso.

## CAPÍTULO II

### Derechos humanos, identidad cultural y usos y costumbres

#### 2.1 Los derechos humanos: fundamento del derecho a mantener la propia identidad cultural

Actualmente, existe una conciencia internacional sobre la defensa de los derechos humanos y una clara sensibilidad hacia los derechos culturales de los grupos étnicos que se han venido construyendo a lo largo de los últimos tres siglos. De esto, han resultado instrumentos legales internacionales que ya no pueden ser ignorados por ningún estado.

De las múltiples definiciones de derechos humanos, aquí se destacan dos por su claridad y concreción:

Los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los lineamientos jurídicos nacionales e internacionales.<sup>1</sup>

Mireille Rocatti trata de conciliar las perspectivas iusnaturalista y la iuspositivista y explica:

Los derechos humanos son aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.<sup>2</sup>

---

1 Antonio Pérez Luño, "Delimitación conceptual de los derechos humanos", en Derechos humanos, estado de derecho y constitución", Madrid, Editorial Tecnos, S.A. 1991, p. 51.

2 Mireille Rocatti, "Concepto y naturaleza de los derechos humanos" en Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, p. 3.

Por su parte, Pedro Nikken dice: “Son derechos o atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer”.<sup>3</sup>

Los derechos humanos, entonces, son un conjunto de derechos, prerrogativas e instituciones que protegen los valores humanos y sociales básicos de la persona humana. Son reconocidos más o menos de manera universal y se traducen en instrumentos de derecho positivo nacional e internacional.

Para llegar a esta concepción ha sido necesario un largo recorrido de experiencia humana y de madurez reflexiva de diferentes teorías: del *iusnaturalismo*,<sup>4</sup> del *iuspositivismo*,<sup>5</sup> de la *escuela historicista*<sup>6</sup> y de la *escuela axiológica*.<sup>7</sup>

La *universalidad* es una característica de los derechos humanos porque pertenecen a todos los hombres sin ninguna distinción; pero, además, son *incondicionados*, porque no pueden estar sujetos a condiciones; *inalienables*, porque no son renunciables ni pueden perderse voluntariamente; *innatos*, porque nacen con la persona; *imprescriptibles*, porque nunca pierden vigencia; *inherentes a la persona humana*, porque le son propios por el hecho de ser humano;

---

<sup>3</sup> Pedro Nikken, “El concepto de derechos humanos” en Lorena González Volio (comp.) *Antología básica de derechos humanos*, San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p.1.

<sup>4</sup> Esta teoría postula que existen derechos, atribuciones y facultades que son inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo, que son anteriores y superiores a las normas escritas, reconocidos o no por esas normas, pero que son imprescindibles y esenciales al hombre para desarrollarse y vivir como ser humano.

<sup>5</sup> Plantea, esencialmente, que el hombre tiene los derechos que expresamente le sean reconocidos por la normatividad escrita.

<sup>6</sup> Sostiene que la norma jurídica positiva, es decir escrita, es producto de la actividad legislativa del Estado y están por encima de cualquier otra norma y sólo son exigibles si cumplen con esta condición de estar consignadas por escrito. Señalemos de paso que esta teoría es la que ha adoptado la legislación mexicana. los derechos humanos son el resultado concreto de las luchas del hombre por afirmar su dignidad frente al poder establecido y son variables y relativos a cada contexto social

<sup>7</sup> Son derechos morales de los que gozan todas las personas por el hecho de serlo, independiente de intereses y para ajustar su vida a sus propios juicios de valor, es decir que son valores éticos que se refieren a la dignidad humana.



*transnacionales*, porque están por encima de los estados; *irreversibles*, porque una vez aceptados, no se pueden desconocer o anular; *progresivos*, porque siempre se pueden reconocer más en cuanto a su número de acuerdo a las necesidades sociales, su enumeración no es taxativa sino enunciativa; *oponibles al Estado*, porque es el único que puede violarlos abusando de su poder o puede omitir su adecuada protección. Sólo son *limitables* en algunos casos y bajo ciertas condiciones previstas por la misma ley.

La reivindicación y el reconocimiento de estos derechos se ha ido originando en diferentes momentos históricos<sup>8</sup>, lo que ha permitido agruparlos de diferente manera: los de la *primera generación*, derechos civiles y políticos resultado de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la revolución francesa:

---

<sup>8</sup> En tanto que derechos consignados en instrumentos jurídicos, sus antecedentes más antiguos de los derechos humanos, se remontan a normas o reglas dispersas en El Código de Hamurabi, en la Biblia, en algunas de las grandes tragedias griegas y en el pensamiento griego: en los sofistas, en Sócrates, en Aristóteles y en los estoicos. Posteriormente el sistema jurídico Romano desarrolló algunas ideas en el *Ius Gentium*. El Cristianismo y su doctrina de igualdad entre los hombres y las diferentes doctrinas teológico-políticas elaboradas por los Padres y Doctores de la Iglesia influyeron de manera decisiva: El IV Concilio de Toledo de 630; el VIII Concilio de Toledo de 653; la Carta Convenio del rey Alonso I de Aragón y los moros de Tudela; los Decretos de la Curia de León de 1188; la Carta de Neuchatel de 1214; la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215; las Leyes Nuevas para la Gobernación de las Indias de 1542; la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680; el Bill of Petition aceptada por el rey Carlos I de Inglaterra en 1628; el Act of Habeas Corpus de 1679; el Bill of Rights de 1689; presentado a Guillermo de Orange; la Declaración de los Derechos de los Estados del Norte de Virginia de 1776; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 con sus enmiendas de 1791; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789; la Declaración de los Derechos de Hombre, aprobada por la Capitanía General de Guatemala en 1810; las Constituciones Mexicanas de 1814, 1824, 1857 y 1917; la Constitución de Weimar de 1919; la Constitución de España 1931; la Constitución de la URSS de 1936; la Carta de Organización de la ONU de 1945; la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; la Convención Interamericana de los Derechos de la Mujer de 1948; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención de la ONU sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1950; la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950; la Convención Interamericana sobre Asilo Territorial de 1954; el Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957; la Declaración de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; los Pactos de Derechos Civiles y Políticos; de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptados por la ONU en 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; el Convenio 106 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, derecho a la propiedad, exigencia de un estado de derecho.<sup>9</sup>

Los de la *segunda generación* surgieron como resultado de las luchas obreras de finales del siglo XIX y principios del XX. Se refieren a los derechos sociales, económicos y culturales: el derecho a la educación, a la vivienda a los servicios de salud, al trabajo, a la seguridad social, a condiciones humanas de trabajo, de donde surgió el constitucionalismo social que trata de hacer realidad tanto la justicia distributiva como la conmutativa en todos los aspectos de la vida en sociedad.<sup>10</sup>

Los de la *tercera generación* o los derechos de solidaridad. Fueron fruto de la lucha anticolonial de los países de África y del Medio Oriente y de Asia, posterior a la segunda guerra mundial. Se refieren principalmente al derecho al desarrollo y a la autodeterminación de todos los pueblos, así como el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a la identidad cultural, cuyo reconocimiento apenas comienza a cristalizarse en normas jurídicas, a pesar de las reticencias y reservas de algunos países, ya que las consideran simples aspiraciones utópicas; sin embargo, cada día crece más la conciencia de que el mundo no puede estar condenado a un perpetua división entre una minoría de la humanidad rica y próspera y una mayoría viviendo en la miseria.

La concepción de los derechos humanos proviene de un doble proceso: por un lado el lento desarrollo de la conciencia del hombre de que tenía una dignidad y derechos que estaban por encima del poder, y por otro lado, las luchas que tuvieron que darse contra ese poder para que los reconociera, respetara y protegiera.

---

<sup>9</sup> Esta generación dio origen al Constitucionalismo Clásico que consagra en los textos estos derechos. En este mismo momento se sitúa la primera reivindicación de la igualdad de derechos para la mujer (Olympe de Gauges), que no tendrán eco sino en años recientes.

<sup>10</sup> Ejemplos de este constitucionalismo social son la constitución mexicana de 1917, y la constitución de Weimar de 1919.

Los primeros derechos humanos reconocidos y consagrados en las constituciones liberales fueron de tipo individualista y de protección de la propiedad privada. En este contexto, los pueblos indígenas o bien fueron ignorados o bien se les consideró, siguiendo la tradición constitucionalista norteamericana, como sujetos de la tutela necesaria del estado federal; sin embargo, la constitución mexicana de 1917, rompió con el modelo individualista al introducir las garantías sociales que reconocen derechos agrarios y laborales colectivos, es decir derechos de grupos (derechos humanos de la segunda generación).<sup>11</sup>

### **2.1.1 Los derechos humanos en México**

Durante la colonia, los derechos humanos se enunciaron a partir de la desigualdad entre españoles e indígenas, y el derecho de conquista, que permitía someter a estos últimos a la esclavitud. Aunque por Cédula Real del 20 de junio de 1500 se condenaron las prácticas esclavistas de Colón en las Antillas y se declaraba que los indígenas deberían ser considerados vasallos, pero no pasaron de ser meras declaraciones formales. Las Leyes nuevas (1542) establecieron que sólo podían ser sometidos a esclavitud, los negros, los indios caribes y los indios rebeldes a la dominación española. Para los que se sometían, se creó el régimen de la encomienda que no era otra cosa sino un régimen de esclavitud disfrazado.

El absolutismo español se vio atenuado por la doctrina cristiana, en la actividad legislativa española, pero no en la realidad. Sin embargo, algunos retomaron el pensamiento aristotélico sobre la distinción entre hombres prudentes y bárbaros, para justificar la esclavitud.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Por ejemplo los artículos 27 y 123, pero que no llega a reconocer la personalidad jurídica a los grupos indígenas.

<sup>12</sup> Como en el caso de Palacios Rubio quien distinguía entre servidumbre legal (los que no se sometían voluntariamente a la fe cristiana y contra quienes se podía hacer una guerra justa) y la natural (aquéllos que no eran capaces de entender el dogma cristiano, aunque tuvieran buena disposición) y redactó el manifiesto que debería leerse a los indios antes de someterlos por la

Alfonso Noriega<sup>13</sup> sostiene que una de las primeras manifestaciones a favor de los derechos humanos de los indígenas del nuevo mundo es la Bula de Paulo III, *Sublimis Deus* del 2 de junio de 1537 que declaraba a los indígenas como verdaderos hombres con derecho a la libertad y a la propiedad. En 1681, Carlos II ordenó la Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias<sup>14</sup> que contenían, entre otros derechos reconocidos a los indígenas, la regulación jurídica de la familia, el establecimiento de la condición jurídica de la mujer, el derecho de propiedad, el derecho de sucesión, el derecho de obligaciones, la libre emisión del consentimiento en el matrimonio, la libertad de correspondencia.

La constitución de Cádiz de 1812, jurada y promulgada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, influida por la tradición liberal de la revolución francesa, reconoció algunos derechos de la persona humana.<sup>15</sup>

Carlos R. Terrazas<sup>16</sup> sintetiza la evolución de los derechos humanos en nuestras leyes constitucionales:<sup>17</sup> fueron surgiendo a lo largo del siglo XIX y se fueron estableciendo desde una perspectiva iusnaturalista, como un catálogo de

---

fuerza. En esta misma corriente se sitúa Juan Ginés de Sepúlveda, quien entre 1550 y 1551 sostuvo una fuerte polémica con Fray Bartolomé de las Casas sobre la humanidad de los indígenas del Nuevo Mundo. Cfr. Rodolfo Lara Ponte, "Antecedentes nacionales" en *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 49, (Serie G, Estudios Doctrinales, No. 151).

<sup>13</sup> Alfonso Noriega, "Los derechos humanos en México y problemas actuales que se plantean", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 402.

<sup>14</sup> Ignacio Burgoa Orihuea, *Las garantías individuales*, 16ª, México, Porrúa, 1970, p. 104.

<sup>15</sup> Esos derechos eran: igualdad ante la ley prohibición del establecimiento de tribunales especiales; libertad de imprenta, inviolabilidad del domicilio; público y debido proceso legal, proscripción de la detención arbitraria, garantías en la detención preventiva; abolición de la tortura y de las penas infamantes y trascendentes, condiciones carcelarias humanitarias. Se reconoció también el derecho a la propiedad privada aunque ésta puede ser expropiada por causa de utilidad pública, previa indemnización.

<sup>16</sup> Carlos R. Terrazas, "Desarrollo histórico de los derechos humanos en las constituciones políticas de México", en *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*, Porrúa, México, 1991, pp.35-51.

<sup>17</sup> Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, producto del congreso de Chilpancingo convocado por Morelos el 14 de septiembre de 1813. El decreto constitucional para la libertad de la América mexicana (constitución de Apatzingán de 1814). La constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Las siete leyes constitucionales de la

garantías individuales que hoy calificaríamos como verdaderos derechos humanos, que fueron abonando el terreno para la Constitución de 1917 que sentó un precedente universal, pues representa una ruptura con la tradición, porque en ella, los derechos humanos se establecen tanto en la parte de las garantías individuales como en la de las sociales, y están distribuidos principalmente a lo largo de sus primeros 29 artículos. Se nota una clara intención del constituyente en no quedarse en declaraciones abstractas, sino en garantías concretas.<sup>18</sup>

En ella encontramos un amplio catálogo de garantías individuales y sociales.<sup>19</sup>

---

República Mexicana del 29 de diciembre de 1836. Las bases orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843. El acta de reformas de 1847. El estatuto orgánico provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, mejor conocido como el Estatuto de Comonfort. La constitución federal del 5 de febrero de 1857.

<sup>18</sup> Jorge Carpizo Mc. Gregor, "Los Derechos Humanos en México", en *Estudios constitucionales*, UNAM, Porrúa, México, 1994, pp. 481-492.

<sup>19</sup> A) Garantías de Igualdad: todos los individuos gozarán de ellas; prohibición de la esclavitud; igualdad de derechos sin distinción de sexo; prohibición de títulos de nobleza y fueros; prohibición de leyes privativas y tribunales especiales. B) Garantías de Libertad: libertad de planear la familia; de trabajo y de obtener una remuneración por él; nulidad de pactos contra la dignidad humana; posesión de armas en el domicilio para defensa; libertad de tránsito; restricción máxima de la pena de muerte; libertad de pensamiento, conciencia, culto, información e imprenta; inviolabilidad de la correspondencia y domicilio; libertad de reunión y asociación con fines políticos y de manifestarse públicamente para una petición o protesta; prohibición de extradición de reos políticos. C) Garantías de Seguridad Jurídica: derecho de petición y de recibir una respuesta por escrito; irretroactividad de la ley; privación de derechos sólo mediante debido proceso; principio de legalidad; prohibición de la analogía o mayoría de razón en juicios penales; principio de autoridad competente; mandamiento judicial escrito, fundado y motivado; detención sólo con orden judicial; prohibición de prisión por deudas de carácter civil; prohibición de hacerse justicia por propia mano; administración de justicia expedita y eficaz; prisión preventiva sólo por delitos que merezcan pena corporal; garantías del auto de formal prisión; garantías del acusado en todo proceso criminal; sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos; prohibición de penas infamantes o trascendentes; nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito; los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias. Por lo que se refiere a las Garantías Sociales, adelantándose a la Constituciones Weimar en 1919, de España en 1931, de la URSS en 1936 y de Irlanda en 1937. Estas garantías se clasifican en: A) Derecho a la Educación: artículo 3º: laica, gratuita, científica, democrática, nacional. B) Derechos Patrimoniales y Agrarios: artículos 27 y 28: la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, que puede constituir la propiedad privada con las modalidades que requiera el interés público y social; la nación puede regular la explotación de los recursos naturales; la expropiación sólo se pueden hacer por causas de utilidad pública y previa indemnización; dotación de aguas y tierras a los núcleos de población; prohibición de latifundios; establecimiento de tres sistemas de explotación de la tierra: comunal, ejidal y pequeña propiedad; disfrute por parte de las comunidades de los bienes comunales que les pertenezcan; establecimiento de procedimientos para la dotación, restitución o ampliación de

En cuanto a las garantías laborales, contenidas en el artículo 123, también la constitución mexicana fue vanguardista.<sup>20</sup>

Como lo comenta Carpizo Mc. Gregor, el sistema de protección de los derechos humanos, de la constitución mexicana, se completa con el juicio de amparo, emanado del artículo 103 de la misma carta magna y que es oponible contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales o contra leyes o actos de la autoridad federal que violen la soberanía de los estados o viceversa y que prácticamente protege la mayoría de los preceptos constitucionales.

Desde el punto de vista doctrinario, la constitución de 1917 representó también un cambio, ya que en la constitución de 1857, se concedía primacía al individuo y sus derechos naturales (iusnaturalismo) por encima del Estado, cuando establecía en su artículo 1º. Que: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales"; mientras que en la de 1917, se adopta la doctrina del positivismo jurídico que considera que esos derechos tienen como finalidad el impedir que el estado invadiera determinadas esferas de libertad del individuo; en consecuencia, los derechos públicos individuales<sup>21</sup> no son sino actos de autoflimitación del estado, consignados en la constitución, que adquieren realidad y vigencia cuando se les dota de sanción y se les consigna en el derecho positivo escrito; se trata pues, de

---

ejidos. Además: prohibición de monopolios (con excepciones) y de exención de impuestos e impedimentos a título de protección a la industria; prohibición de todo lo que evite la libre concurrencia; prohibición del acaparamiento y la especulación.

<sup>20</sup> Derecho a un trabajo digno y socialmente útil; jornada máxima de trabajo; protección especial a las mujeres y menores de edad; descanso semanal; salario mínimo indispensable; igualdad de salario sin diferencia de sexo o nacionalidad; inembargabilidad del salario mínimo que será pagado en moneda nacional; participación de utilidades; salario doble por trabajo extra; deber de las empresas de proporcionar vivienda; servicios de transporte; deber de las empresas de capacitar a los trabajadores; garantías en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; medidas de higiene y seguridad en el trabajo; salvaguarda de la responsabilidad de la familia por deudas del trabajador; gratuidad del servicio de empleo; inembargabilidad del patrimonio familiar; derecho de asociación sindical, de huelga y paro; resolución de los conflictos mediante conciliación y arbitraje; indemnización por despido injustificado; derecho a la seguridad social.

un conjunto de normas éticas provistas de una sanción jurídica que derivan su validez del derecho positivo; por lo tanto no se consideran derechos absolutos, sino que están limitados por los derechos de los demás hombres.

A esta conclusión llegaron Narciso Bassols, Vicente Peniche López e Ignacio Burgoa Orihuela.<sup>22</sup>

De todo lo anterior se deduce que las preocupaciones de los diputados de 1917 no eran de tipo doctrinal, sino más bien estaban preocupados por hacer más efectivo el respeto de los derechos humanos, de forma que procedieron en dos etapas: primero, dieron por sentado que estaban reconocidos los derechos naturales del hombre desde la constitución del 57, lo cual no estaba a discusión. Y segundo, procedieron a detallarlos más y a establecer claramente la obligación del estado de garantizarlos y hacerlos respetar, lo cual explicaría la aparente contradicción entre reconocerlos como derechos inherentes al ser humano (iusnaturalismo) y al mismo tiempo establecer que su validez depende de estar o no consagrados por el estado en la constitución (iuspositivismo).

En la tradición jurídica mexicana, los derechos políticos, y en especial los electorales, no están considerados dentro del rubro de las garantías individuales, salvo, el derecho de libre de asociación que como garantía individual, tiene aquí un sentido más general que incluye la asociación con fines políticos (aunque queda sobreentendida).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Denominados también garantías individuales, libertades individuales, derechos individuales, derechos subjetivos, o derechos públicos subjetivos.

<sup>22</sup> Cfr. Carlos R. Terrazas, "Los derechos humanos en la constitución política vigente" en op. cit., pp.53-73.

<sup>23</sup> Esta distinción es importante, porque va a determinar que, por ejemplo, el juicio de amparo no se aplique en materia de derechos político electorales como veremos más adelante.

### 2.1.2 Hacia el reconocimiento de los derechos colectivos a la identidad cultural

Prácticamente todas las declaraciones, convenios y pactos emanados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de sus organismos especializados han ido tutelando (dentro del derecho internacional) las garantías básicas del ser humano, que en nuestra constitución corresponden a las garantías individuales, partiendo del principio de que: todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, color u origen nacional<sup>24</sup>, tal como lo establece la Declaración universal de los derechos humanos de 1948, haciendo hincapié en todos los casos en los derechos individuales, es decir los de cada persona como tal y no abordando directamente los derechos colectivos de los grupos indígenas, sino hasta fechas muy recientes.

En lo que concierne a los individuos que conforman los grupos étnicos, sus derechos individuales están tutelados en el derecho internacional como los de cualquier otro individuo no indígena; aunque a raíz de los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los documentos más recientes de la ONU ya se hace referencia a esos derechos colectivos, cuando se habla de la no discriminación racial o étnica<sup>25</sup>, o del delito de genocidio.<sup>26</sup>

Así, por ejemplo, en 1965, la ONU adoptó la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Silverio Tapia Hernández, *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, p. 40.

<sup>25</sup> "Declaración de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial" (1963), "Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial" (1975), "Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales" (1978), "Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones" (1981), en Silverio Tapia Hernández, *op. cit.* pp. 40, 214, 95 y 110 respectivamente.

<sup>26</sup> "Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio" (1948), Silverio Tapia Hernández, *op. cit.* p. 171.

<sup>27</sup> De manera general establece la protección para todos los ciudadanos de los estados miembros en contra de toda discriminación, es decir, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada



Aunque esta y las restantes disposiciones no hablan expresamente de los grupos indígenas, a lo largo del texto se hace referencia al criterio étnico, por lo tanto quedan comprendidos, junto con otros grupos, dentro de los objetivos protectores de la convención.

En cambio, en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, (aprobado en 1966 y ratificado por México en marzo de 1981. Periódico Oficial del 20 de mayo de 1981), en el artículo 27 hace una referencia expresa a los derechos colectivos de los grupos étnicos, al establecer que:

En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.<sup>28</sup>

A partir de la declaración de 1948, se va dando un cambio de actitud en el reconocimiento de los pueblos indígenas que se manifiesta en el derecho internacional y va influyendo en el derecho nacional, de tal forma que ahora se reconocen los derechos individuales de la persona, pero ligada a un grupo cultural, es decir, estamos en el proceso de conformación de los derechos culturales dentro de la tercera generación de los derechos humanos. Ya se empieza a hablar del derecho a la diversidad cultural ya que el principio de igualdad entre todos los seres humanos permitirá a un individuo asociarse libremente a un grupo con determinadas características culturales, pero aún no se llega al reconocimiento de un grupo como sujeto de derechos (derechos colectivos en este caso) que van más

---

en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los Derechos Humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. Cfr. "Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial" en *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, artículo 1.1, p. 216.

28 "Pacto internacional de derechos civiles y políticos", *ibidem*, p. 238.

allá de la persona y que se dan en función de la existencia del grupo con características étnicas y culturales diferentes.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>29</sup> fue el primer organismo que se ocupó de la cuestión indígena a nivel internacional, por la vía de los convenios que regulaban el trabajo agrícola, esfera en la que inevitablemente se encontró con la problemática de los pueblos indígenas. Bajo esta perspectiva fueron surgiendo convenios que tocaban de manera tangencial la cuestión indígena<sup>30</sup> y que finalmente desembocaron en el convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957, primer instrumento jurídico internacional con normas vinculatorias que abarcaron aspectos más generales de la vida de los pueblos indígenas y ya no solamente los laborales.<sup>31</sup>

El enfoque integracionista y paternalista de este convenio fue ampliamente cuestionado por los propios grupos indígenas a través de sus organizaciones, generando un consenso para modificarlo, dando origen al Convenio 169,

---

<sup>29</sup> Organismo especializado y tripartito (estatal-obrero-patronal) de la ONU, fundado en 1919 después de la primera guerra mundial para promover la justicia social en las relaciones laborales, está conformada de una manera tripartita (empresarios, trabajadores y gobiernos en igual proporción) en la que están representados 175 estados y realiza una conferencia internacional cada año. Está conformada por un consejo de administración compuesto por 14 representantes de los empresarios, 14 por los trabajadores y 28 por parte de los gobiernos) y un órgano ejecutivo que es la oficina internacional del trabajo, creado en 1926, y una comisión de expertos independientes, que se encargan de evaluar sistemáticamente el cumplimiento de las normas internacionales por parte de los estados miembros.

<sup>30</sup> Convenio No. 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas (1936); Convenio No. 65 sobre sanciones penales a trabajadores indígenas (1939); Convenio No. 104 sobre la abolición de las sanciones penales de los trabajadores indígenas (1955).

<sup>31</sup> Este convenio tuvo el defecto de reflejar en su contenido las políticas integracionistas y paternalistas hacia los grupos indígenas, que imperaban en ese momento, principalmente en América Latina, porque se consideraba que esos grupos representaban una etapa transitoria de retraso hacia el desarrollo pleno de los países, por lo que era necesario incorporarlos al desarrollo del país, de tal forma que se integraran a las pautas económicas del resto de la población, y no se hacía referencia alguna a los derechos culturales. Algunos aspectos positivos del convenio, son, por ejemplo, que por primera vez a nivel internacional se utilizó el concepto de "población indígena" como un sujeto colectivo y se reconocieron una serie de derechos grupales específicos, tales como: el derecho colectivo a la tierra, el derecho a la educación en lengua materna y el derecho a mantener sus usos y costumbres tradicionales y en particular, sus normas de derecho consuetudinario.

aprobado en la 76ª. sesión de la OIT, el 27 de junio de 1989 con 328 votos a favor, 1 en contra y 49 abstenciones, mismo que, con la ratificación de Noruega y México (5 de septiembre de 1990), entró en vigor a partir de septiembre de 1990.

El convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>32</sup> es el instrumento jurídico internacional más acabado en relación con la protección de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y se aplica, a los pueblos tribales e indígenas que habitan en países independientes, que conservan sus instituciones sociales, culturales, económicas y políticas, o parte de ellas y que además tienen conciencia de su identidad (artículo 1).

Por otra parte, establece que los gobiernos tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para proteger los derechos de todo tipo de tales pueblos en un plano de igualdad con los demás connacionales y además respetando y protegiendo su propia identidad cultural, con sus instituciones y su medio ambiente, evitando la discriminación; estas medidas deberán decidirse previa consulta y acuerdo con los grupos étnicos (artículos 2, 3, 4)). Esto implica reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, con medidas en las que las propias comunidades participen definiendo sus propias prioridades y sus propios parámetros de desarrollo (artículos 5, 6,7). Al aplicar medidas tendientes a lograr lo anterior, deberán tomarse en cuenta sus instituciones propias, sus costumbres y su derecho consuetudinario, en especial las normas de carácter penal, siempre y cuando sean compatibles con las garantías individuales del país y con los derechos humanos reconocidos internacionalmente (artículos 8, 9). Ese mismo derecho consuetudinario deberá tomarse en cuenta en al caso de incurrir en violaciones a la ley penal general (artículo 10), aunque prohíbe la imposición de servicios personales obligatorios, salvo los casos

---

32 Silverio Tapia Hernández, *op. cit.*, p. 346.

previstos por la ley (artículo 11), además de que en caso de litigio deberán contar con un traductor (artículo 12).

Una vez establecidos los derechos básicos, la segunda parte del convenio (artículos 13 a 19) aborda el tema de las tierras (hábitat y territorio) y la especial relación que con ella guardan los pueblos indígenas; relación que deberá ser respetada por los gobiernos y sobre las que tales pueblos tienen derecho de propiedad y posesión, además de la posibilidad de reivindicar las que les hubieren sido arrebatadas.<sup>33</sup>

La tercera parte del convenio (artículos 20 a 25) se refiere a las condiciones de empleo y contratación de los pueblos indígenas, de acuerdo a los cuales deberán gozar de los mismos derechos de cualquier trabajador, no ser discriminados en cuanto a salarios, condiciones de trabajo, seguridad, derechos sindicales, ni estarán sujetos a contratos forzosos o servidumbre por deudas.<sup>34</sup>

En la cuarta parte (artículos 26 a 31) se aborda el tema de la educación, a la que tendrán acceso como cualquier ciudadano, pero ellos tendrán derecho a establecer su propio sistema educativo adaptado a sus necesidades en lo que se refiere a su identidad cultural, su lengua y su propia historia.

En la última parte, se tratan algunos temas complementarios como el establecimiento de facilidades para los contactos entre comunidades divididas por fronteras, la creación de organismos especializados, programas y mecanismos para hacer efectivo este convenio, adaptando para tal efecto la legislación nacional, así

---

<sup>33</sup> Tampoco podrán ser desplazados de ellas sin su consentimiento y previa indemnización o compensación con otras tierras y deberán respetarse los procedimientos de transmisión de los derechos sobre ellas y protegerlas de que personas extrañas se apoderen de ellas, con sanciones severas, además de que deberán recibir las tierras necesarias si fueran insuficientes y los apoyos indispensables para su explotación.

<sup>34</sup> Además tendrán derecho a la formación profesional y asistencia técnica de acuerdo a sus necesidades y tradiciones culturales en cuanto a la producción de artesanías y las industrias rurales y comunitarias relacionadas con la economía de subsistencia, así como a los servicios de salud en los que se respetará sus formas de medicina tradicional coordinadas con el sistema de salud general.

como el procedimiento de ratificación del mismo, la fecha de su entrada en vigor y los mecanismos de control y seguimiento.

La tutela de los derechos étnicos colectivos, no se ha detenido en el convenio 169, sino que paralelamente a él se creó un grupo de trabajo de los derechos indígenas de la ONU, conformado por 5 miembros (uno por continente), que inició los estudios sobre la situación de los indígenas en el mundo, invitando a los grupos indígenas a que expusieran sus problemas y sus demandas.<sup>35</sup>

Actualmente este grupo de trabajo así como la subcomisión para la prevención de la discriminación y protección de las minorías, instrumentos que empiezan a desempeñar un papel importante en la defensa y promoción de los derechos humanos de los pueblos indios.<sup>36</sup>

Por otro lado, los derechos de las minorías étnicas se volvieron tema de análisis y reflexión crecientes a partir de la caída del muro de Berlín, de tal forma que la Comunidad Económica Europea emitió un convenio de protección de los derechos de las minorías étnicas.

Las medidas contenidas en el convenio tienden a la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, otorgándoles garantías para su autodeterminación interna ya que son ellos quienes deben definir sus prioridades dentro de los proyectos de desarrollo que incidan en el mejoramiento de su calidad de vida, pero desde su propia perspectiva. Los pueblos indígenas son ahora sujetos de derecho internacional y no solamente los estados.

---

<sup>35</sup> En la reunión de julio del 2001, asistieron 1600 delegados participantes con derecho a voz lo que demuestra que los pueblos indígenas se han ido transformando en sujetos reivindicadores de sus derechos en el ámbito del derecho internacional.

<sup>36</sup> El grupo de trabajo tiene en proceso de elaboración la declaración de los derechos de los pueblos indígenas que es necesaria para fortalecer y ampliar el convenio 169, pero está encontrando muchas trabas para su redacción e indiscutiblemente que las tendrá al momento de su discusión y ratificación por los países miembros, en particular en los temas que se refieren a los recursos naturales y al tema de la autodeterminación.

## 2.2 Derechos humanos y derechos políticos en la constitución

Los derechos colectivos a la propia identidad cultural se han ido fundamentando como parte de los derechos humanos universales en la legislación internacional, misma que, según el artículo 133 de nuestra carta magna se ha transformado en el ley suprema para toda la federación, situada apenas por debajo de la constitución, por lo que resultaron obligadas las reformas constitucionales de 1992 y de 2001 en materia de cultura indígena. Lo que aún queda por definir es el lugar que ocupan los derechos político electorales dentro del marco de los derechos humanos y dentro de las citadas reformas a nuestra carta magna.

Hasta ahora el constitucionalismo mexicano predominante desde el siglo XIX ha distinguido claramente las garantías individuales de los derechos políticos que se consideran de otra naturaleza y con otras características, de tal manera que esa distinción ha sido fundamental en el juicio de amparo. En efecto, ha prevalecido la tesis de Luis L. Vallarta: el juicio de amparo sólo procede para proteger los derechos naturales del hombre, es decir lo que hoy conocemos como garantías individuales, mientras que los derechos políticos (que sólo corresponden a una cierta categoría de hombres y mujeres: los ciudadanos) deben tener otro tipo de defensa, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podría pronunciarse sobre cuestiones de naturaleza política, so pena de invadir otros ámbitos que no son de su competencia.

Burgoa Orihuela, con otros argumentos, también se pronuncia por hacer una distinción entre garantías individuales y derechos humanos ya que las primeras, son “relaciones jurídicas” que se establecen entre gobernantes y gobernados (de manera individual) y mediante las cuales los primeros deben respetar ciertas prerrogativas de los segundos y que, como vimos anteriormente estarían comprendidas en los primeros 29 artículos de la constitución.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1983, pp164-190.

Otros autores sostienen que:

Al desentrañar la naturaleza de las garantías individuales, identificamos la existencia de un derecho para los individuos que se ubican dentro del ámbito de validez de la norma, y como este derecho le corresponde en términos del artículo 1 de la Constitución, a todo hombre o mujer que se encuentre dentro del correspondiente supuesto normativo (no) tenemos empacho alguno en calificarlos como verdaderos derechos humanos.<sup>38</sup>

Es decir, finalmente los derechos políticos, a pesar de ser de naturaleza especial ya que corresponden a un cierto grupo de la población (los ciudadanos), en su origen pertenecen potencialmente a todos los hombres y mujeres mexicanos por igual, por lo tanto son también prerrogativas que los particulares tienen frente al estado que tiene igualmente que autolimitarse para respetarlas.

Más adelante, los mismos autores afirman:

Creemos actualmente indispensable, dada la naturaleza definida de los derechos político-electorales que toda concepción de los mismos parte de la premisa de *Derechos Humanos* y por lo mismo nos atrevemos a definirlos de la siguiente manera: *Son los derechos humanos que tiene el sector de la población denominados "ciudadanos" para que dentro de un sistema democrático y por medio del voto libre y periódico, accedan a las funciones públicas de su país y conformen de esta manera la voluntad del estado.*<sup>39</sup>

Añadiendo más adelante que en definitiva son derechos subjetivos oponibles al Estado, por parte de los ciudadanos que los ejercen de manera temporal para participar en la conformación de los órganos de gobierno (teniendo la posibilidad de ser elegidos y de elegir).

---

<sup>38</sup> Rodolfo Terrazas Salgado y Felipe de la Mata Pizaña, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", en Edmundo Elías Musi (Coordinador), *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 241.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 244.

Por otra parte, en el marco del derecho internacional, los derechos político electorales siempre se han considerado dentro de los derechos humanos.<sup>40</sup>

### **2.2.1 La obligatoriedad de los tratados internacionales en la constitución**

Generalmente las constituciones de los países prevén las normas de recepción del derecho internacional, es decir, cómo se deben aplicar las normas de derecho internacional a nivel interno, y en el caso de la constitución mexicana, ésta establece los ámbitos de competencia federal y estatal, dejando claramente definido que al ámbito federal le corresponde todo lo relacionado con las relaciones internacionales, incluyendo los tratados.

Las relaciones entre el derecho internacional y nuestro derecho nacional, en lo que se refiere a la obligatoriedad de los tratados internacionales, está regulada por el artículo 133 de la constitución federal:

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 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 las Constituciones o Leyes de los Estados.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Artículo 21 de la Declaración universal de los derechos humanos; artículo XX de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre; artículo 25 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de la ONU; artículos 1 y 2 de la Convención americana sobre derechos humanos; artículos I, II y III de la Convención de los derechos políticos de la mujer; artículo 1 de la Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer. En todos estos instrumentos se establece el derecho de toda persona (hombre o mujer) a participar en las funciones de gobierno y a elegir a los gobernantes mediante elecciones periódicas, democráticas y libres. Todos los instrumentos citados han sido firmados, ratificados, depositados y promulgados por nuestro país, por lo que de acuerdo al procedimiento contenido en el artículo 133 de la Constitución, son Ley Suprema de la Unión.

<sup>41</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 177.



Esta cláusula de la supremacía federal fue aprobada sin discusión y por unanimidad el 25 de enero de 1917 la que a su vez, retomó la disposición de la anterior constitución de 1857. En 1934 sufrió una reforma según la cual los tratados ya no debían ser aprobados por el Congreso (como estaba originalmente), sino por el Senado.<sup>42</sup>

Manuel Becerra Ramírez sostiene que de acuerdo a lo anterior, existe una doble división de poderes: una división horizontal que distingue las funciones de los diferentes órganos: función legislativa, ejecutiva y judicial; y una división vertical que define los ámbitos de competencia de la federación y de los estados;<sup>43</sup> así, en el marco de las relaciones exteriores, se reserva para el poder federal, incluyendo la realización de los tratados internacionales, es decir la facultad de contraer obligaciones internacionales que afecten a todo el país, de acuerdo a lo que establece el artículo 117, relacionado con el 40 y el 124.

De acuerdo a los artículos 89, fracción X y 133 de nuestra constitución, el poder ejecutivo es el único autorizado para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, pero esta facultad está limitada por los demás poderes ya que los artículos 133 y el 76, establecen que el Senado debe aprobar los tratados; además los artículos 15, 18 y 117, fracción I y 94 prevén que en caso de que esos controles sean violados, el Poder Judicial de la Federación tiene facultad para interpretar esos tratados.

En conclusión, el artículo 133 sostiene la supremacía de la constitución sobre los tratados internacionales y al mismo tiempo reconoce la supremacía del orden jurídico federal que incluye la constitución, las leyes del Congreso de la Unión y

---

42 Hay que aclarar que de acuerdo a la convención de Viena sobre tratados de 1969, la palabra tratado abarca todos los instrumentos en los que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional, sea cual fuere su denominación: convención, protocolo, carta, acuerdo, canje de notas, etc.

43 Cfr. Manuel Becerra Ramírez, "La recepción del derecho internacional en el marco constitucional mexicano" en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, 1988, pp. 515-536.

los tratados. Así, en caso de contradicción entre el derecho interno y el derecho internacional, prevalece la constitución, pero el Estado incurre en responsabilidad internacional.<sup>44</sup>

### **2.2.2 Los compromisos de México en materia de derechos culturales y de derechos políticos**

Siguiendo el procedimiento señalado por los artículos: 89, fracción X y 76 fracción I, de nuestra carta magna, México ha ratificado todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, culturales y políticos que se han mencionado en este capítulo, por lo que ya han pasado a ser ley suprema de la unión.

En especial, el Senado ratificó el convenio 107 desde 1958. Al hacerlo y registrarlo formalmente en la sede de la OIT, México quedó sujeto a la vigilancia por parte del organismo internacional en cuanto a su cumplimiento y se obligó a rendir, cada 5 años, un informe sobre las medidas implementadas para hacerlo efectivo. Por otra parte, el Convenio 169, ratificado en 1990, según el mismo procedimiento<sup>45</sup>, ya tiene 14 años de vigencia en México y hasta ahora se han rendido 5 informes (confidenciales) que se han elaborado entre el gobierno y el órgano de control, conformado por una comisión de expertos (20 personas nombradas por 3 años) que tiene la facultad de pedir a los gobiernos informes más detallados y en su caso hacer recomendaciones.

---

<sup>44</sup> En la actualidad se considera que los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano están por encima de las leyes federales y locales, de acuerdo a una jurisprudencia de la SCJN de 1999; sin embargo, existe una dualidad en la concepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la obligatoriedad de los convenios internacionales; dicha obligatoriedad no la reconocía mientras el acuerdo no fuera incorporado a la constitución (monismo); sin embargo, esta postura está cambiando ya que existen 2 sentencias en sentido contrario, es decir que basta la ratificación del convenio, para hacerlo obligatorio.

<sup>45</sup> El procedimiento de ratificación en nuestro país es el siguiente: a) Firma el Ejecutivo; b) Ratifica el Senado; c) Se publica en el Diario Oficial de la Federación. Se pueden ratificar "con reserva" sólo si el mismo tratado lo prevé y para su interpretación se trata de llegar al "espíritu de la ley", además de que debe prever los mecanismos de control.

La ratificación de los convenios obligó también al país a modificar la legislación nacional, así como las políticas internas y las prácticas administrativas con relación a los grupos indígenas. En este sentido, a catorce años de vigencia, el convenio 169 ha dado varios resultados en México.<sup>46</sup>

La reforma constitucional en materia indígena de agosto de 2001 modificó los artículos: 1, 2, 4, 18 y 115 constitucionales y pretendió dar una salida al *impasse* en el que cayó el diálogo entre el gobierno y el movimiento indígena desde 1996, cuando se interrumpieron los diálogos de San Andrés Larráinzar. En esta reforma, destacan como aportaciones: La prohibición expresa de la discriminación de los indígenas. La reafirmación de la composición pluriétnica y pluricultural de la nación mexicana, pero aclarando que ésta es única e indivisible. La determinación de los criterios para definir a los pueblos y comunidades indígenas. El establecimiento de su libre determinación, pero en el marco de la unidad nacional y la constitución, dejando a las legislaturas estatales la tarea de definir y reconocer las condiciones de esa autonomía. El reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas para organizarse internamente, aplicar sus propios sistemas normativos (respetando las garantías individuales y los derechos humanos) y aplicar sus normas consuetudinarias en la elección de sus autoridades; para preservar y fortalecer los elementos de su cultura tradicional; para conservar y preservar sus tierras, pero limitando su acceso a los recursos naturales estratégicos; para participar con representantes en los ayuntamientos; para hacer valer sus especificidades culturales ante los tribunales estatales; para que las comunidades indígenas sean reconocidas como entidades de interés público.

---

<sup>46</sup> Las reformas de los artículos 2 y 27 de la constitución federal de 1992, las del artículo 4º en 1994, las reformas en materia de derechos indígenas en la legislación de Oaxaca, de Chihuahua, de Chiapas, de Guerrero, de Puebla, de San Luis Potosí, de Sonora, de Jalisco, de Nayarit, de Quintana Roo, de Yucatán, de Tabasco, de Veracruz, de Hidalgo, del Estado de México, de Michoacán, sin olvidar por supuesto, los acuerdos de San Andrés Larráinzar que retoman prácticamente el contenido del Convenio y cuyo cumplimiento parcial, por parte del gobierno desembocó en las reformas constitucionales del 2001.

Asimismo, el estado, a través de sus diferentes niveles de gobierno se compromete a: promover la igualdad de oportunidades para los indígenas; impulsar el desarrollo de sus regiones, asegurar la educación bilingüe e intercultural; garantizar el acceso a los servicios de salud; mejorar los espacios recreativos y de vivienda; incorporar a la mujer indígena al desarrollo; integrar a las comunidades a través de vías de comunicación; asegurar el acceso a medios de comunicación; apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable; proteger a los migrantes indígenas; consultar a los pueblos indígenas para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Además, los sentenciados podrán purgar sus penas en cárceles cercanas a sus comunidades y las comunidades indígenas podrán asociarse entre sí, en el ámbito municipal.

Aunque la reforma significó un cierto avance en materia del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indios, para la gran mayoría de las comunidades indígenas del país, la reforma fue insuficiente porque omitió aspectos fundamentales que vulneran sus derechos humanos y violan concretamente las disposiciones del convenio 169.<sup>47</sup>

No obstante que todavía es muy pronto para valorar el impacto de esta reforma, para los fines de este trabajo es necesario resaltar que en la reforma se reconocen de manera expresa tanto los derechos a la propia identidad cultural, como los derechos políticos propios, enmarcados al interior de las comunidades para organizarse y elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres, aspecto que la legislación de Oaxaca ya había regulado desde hace algunos años.

---

<sup>47</sup> Estas objeciones las sintetizamos en: No se respetó el espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en cuanto a la autonomía indígena. Se remite a las legislaturas estatales la facultad de legislar al respecto. No se consultó a los pueblos indígenas en cuanto al contenido de la reforma. No se reconoce personalidad jurídica a los pueblos indios, sino que se declaran entidades de interés público. No se reconoce expresamente su derecho a la tierra comunal y al uso y disfrute de los recursos naturales de sus territorios. Se mantiene una actitud paternalista del estado hacia las etnias, en lugar de favorecer su autonomía.

## 2.3 El derecho consuetudinario y la teoría general del derecho

### 2.3.1 Definición y clasificación de la costumbre jurídica y el derecho consuetudinario

Por derecho consuetudinario se entiende: “El uso uniformemente practicado por un determinado grupo de personas durante largo tiempo, reconociéndole dicho grupo un carácter jurídico”<sup>48</sup>. Mientras que costumbre jurídica, se define como: “La repetición de actos de la misma especie, referidos a una materia no regulada o sobre asuntos no previstos por la ley”.<sup>49</sup> En este sentido serán utilizadas a lo largo de este trabajo, aunque hay quienes llegan a emplear dichos términos como sinónimos.

La costumbre jurídica es el vínculo más inmediato con el sistema jurídico escrito. Su importancia como antecedente y origen del derecho escrito ha estado presente en nuestro sistema jurídico desde tiempos muy remotos.<sup>50</sup>

Dentro de la teoría general del derecho occidental se ha considerado a la costumbre como la fuente originaria del derecho. Por su parte, Jorge Jellinek, en su teoría de la fuerza normativa de los hechos, explica que históricamente las primeras concepciones de lo normativo se han desenvuelto partiendo inmediatamente de la realidad que nos rodea, para codificarla como normal, es decir, como obligatoria; tal es el caso de la moda, las reglas de urbanidad, etc. De esta forma el Derecho es lo que en cada pueblo es vivido, considerado y valorado como tal, y el ejercicio permanente de ese derecho crea la norma como ordenación autoritaria de la propia comunidad: la norma nace porque se considera “normativo” lo que constantemente se viene repitiendo en la realidad. Es decir, los

---

<sup>48</sup> Walter Beller Taboada, (coord.), *Las costumbres jurídicas de los indígenas de México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, p. 9.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> Por ejemplo, Alfonso X, El Sabio, en la Ley 1ª, Título II, de la Primera Partida, la define como: “Derecho o fuero que *non escrito*, el cual han usado los homes longo tiempo, ayudándose de él en

hechos poseen una gran fuerza normativa, de tal modo que lo acostumbrado llega a considerarse como lo debido: lo que suele hacerse se transforma en lo que debe hacerse. Sin embargo, la importancia de la costumbre, como fuente del derecho, ha ido disminuyendo en la medida en que ese mismo derecho ha sido codificado y se ha transformado en un derecho escrito mucho más rígido y jerarquizado, además de que la función de producir leyes se ha concentrado en un órgano especializado, el Poder Legislativo, en aras de mayor seguridad y certeza jurídica, relegando a la costumbre jurídica apenas a una función de fuente supletoria del derecho en casos muy limitados.

Esta postura se ha visto reforzada a partir del positivismo formalista kelseniano que fundamenta el orden jurídico en la existencia de un conjunto jerarquizado de normas válidas a partir de la norma fundante primera que es la constitución de un país y dentro del cual la costumbre, aunque exista y funcione en la realidad, sólo tendrá validez en la medida en que la constitución lo prevea y la considere como una norma alternativa en situaciones no previstas, y además, los tribunales la ratifiquen al aplicarla a esos casos. Harth explica: “Mientras los tribunales no las aplican en casos determinados, tales reglas son simples costumbres y no son en modo alguno, derecho. Cuando los tribunales las usan, con arreglo a ellas, dictan órdenes que son aplicadas, entonces por primera vez esas reglas reciben reconocimiento jurídico”.<sup>51</sup>

En este sentido cabe recordar que en el sistema jurídico mexicano existe un rígido principio de jerarquía normativa con una primacía absoluta de la Constitución Federal por encima del resto de las normas que lo conforman. En segundo nivel se ubican los tratados internacionales (artículos 99, 103, 105, 107,

---

las cosas o en las razones sobre lo que usaron” citado por Amado Adip, *Conflictos entre Ley y Costumbre*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1975, p. 22.

<sup>51</sup> H. L. A. Harth, *El concepto de derecho*, México, Editorial Nacional, 1980, p. 58.

128 y 133 de la Carta Magna). Estos dos niveles constituyen un orden jurídico nacional superior al resto de los órdenes jurídicos.

Claude du Pasquier establece que la costumbre jurídica es el uso que se implanta en la colectividad y que ésta considera obligatorio; a nivel jurídico: “es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*.”<sup>52</sup> De aquí se desprende que la costumbre como conducta reiterada es un hecho-norma en tanto es una actuación real y al mismo tiempo produce efectos jurídicos de derecho, pues se trata de una relación bilateral coercible. Toda costumbre consta de dos elementos: el acostumbramiento, aceptación interna de los individuos que la practican; y la conducta acostumbrada, manifestación externa de la costumbre en la conducta de los mismos individuos que la practican.

José de Jesús Orozco Henríquez define la costumbre jurídica como:

El resultado de aquel procedimiento jurídico de creación en el que un conjunto de actos, considerados como repetidos por un órgano aplicador, se encuentra formando una disposición o pauta de conducta, en virtud de la decisión, más o menos consciente de dicho órgano, de incorporar un caso específico dentro de esa repetición de actos, convirtiéndolos así en derecho aplicable.<sup>53</sup>

Este autor distingue entre lo que él llama una costumbre derivada y una costumbre originaria. La primera se refiere a la costumbre que se va formando con relación directa a un sistema jurídico ya vigente; mientras que la segunda se basa en la costumbre que se genera por sí misma, sin relación con el orden jurídico vigente.

En consecuencia, el concepto de costumbre jurídica incluye tanto el procedimiento que da origen a la costumbre y su transformación posterior en normas de derecho positivo, como al resultado de tal proceso, es decir, la norma jurídica creada.

---

<sup>52</sup> Claude du Pasquier, citado por Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del derecho*, 33ª edición, México, Porrúa, 1982, p. 61.

<sup>53</sup> José de Jesús Orozco Henríquez, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993, p. 52.

Las diferentes opiniones doctrinarias coinciden en señalar como elementos constitutivos de la costumbre jurídica: a) el elemento material, objetivo o fáctico que está constituido por actos humanos (positivos o de hacer o negativos de no hacer) que se dan de manera reiterada en un espacio y un tiempo determinados (*inveterata consuetudo*) y b) el elemento subjetivo, normativo, (*opinio iuris*) el carácter de obligatoriedad que la comunidad en la que se practica, le otorga.

Entre la costumbre y el derecho positivo se establecen diferentes tipos de relación, de acuerdo a los efectos que la primera produce, dando origen a diversas clasificaciones. Según su jerarquía con respecto a la ley,<sup>54</sup> derogatorias de la ley (*contra legem*),<sup>55</sup> según fortalezcan la actuación de la ley<sup>56</sup> y por su carácter de fuente formal del derecho positivo.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Según este criterio se clasifican en: 1. Supraordenada o delegante (*praeter legem*: cuando por medio de una norma jurídica no escrita se autoriza a una determinada instancia a crear derecho escrito, situándose la costumbre por encima de la ley escrita. 2. Subordinada o delegada: cuando la ley remite a la costumbre para solucionar determinadas controversias y por lo tanto jerárquicamente la costumbre es inferior a la ley. 3. Coordinada (*secundum legem*): cuando a los arreglos que cierran las transacciones se les reconoce la calidad de costumbres. Los conflictos podrían solucionarse aplicando aquello que fuera costumbre hacer en el caso que se planteara. Aquí, la costumbre y la ley estarían al mismo nivel.

<sup>55</sup> Son las costumbres que van en contra del sentido de las leyes o en un sentido diferente. Y aunque la doctrina hace la distinción entre las derogatorias de hecho y las derogatorias de derecho, de acuerdo al artículo 10 del Código Civil Federal, la costumbre no puede derogar la ley por lo que solamente pueden considerarse las primeras, es decir las derogatorias de hecho o de facto dentro de las que encuadran más generalmente las costumbres jurídicas de los grupos étnicos, que constituyen propiamente su derecho consuetudinario.

<sup>56</sup> Según este criterio son 1. Costumbres paralelas a la ley: son las costumbres que se forman con independencia de aquélla, pero llegan a coincidir en cuanto a su contenido. 2. Costumbres confirmatorias de la ley: son las costumbres que ratifican o fortalecen el contenido de la ley. 3. Costumbres interpretativas de la ley: son las costumbres que aclaran el sentido de la ley. 4. Costumbres integradoras de la ley: son las costumbres que vienen a completar las lagunas y vacíos de la ley, ya sea sirviendo de base para legislar o simplemente completando y perfeccionando los preceptos ya establecidos.

<sup>57</sup> La costumbre como fuente inmediata, autónoma u originaria: se da cuando la costumbre adquiere por sí misma fuerza obligatoria sin que se requiera un reconocimiento escrito o una declaración de validez oficial. Sin embargo en algunos casos, a pesar de todo, no sólo no se reconoce la fuerza originaria de la costumbre, sino que incluso se le prohíbe. La costumbre como fuente supletoria: se da cuando su fuerza imperativa se deriva de una concesión que le otorga el derecho positivo. En nuestro derecho este es el carácter predominante que la ley le otorga a la costumbre.



La costumbre ha sido fundamental en la conformación del derecho positivo si consideramos que en el origen de muchas culturas todo derecho ha sido primero una costumbre que posteriormente se ha fijado por escrito transformándose en derecho positivo, aunque también hay que admitir que en la actualidad este fenómeno es más bien raro.<sup>58</sup>

Resulta evidente que la costumbre jurídica queda subordinada al sistema jurídico estatal positivista que es el hegemónico y que pretende partir de un principio de igualdad de todos los hombres ante la ley, tal como lo estableció el liberalismo; sin embargo, desde los años 90 esta concepción ha empezado a ser cuestionada por la realidad sociopolítica de nuestro país y de otras naciones por la existencia de un derecho consuetudinario que pervive al interior de múltiples comunidades indígenas.

### **2.3.2 Derecho consuetudinario indígena**

En estricto sentido, la costumbre jurídica indígena, los usos y costumbres o ley del pueblo, debería llamarse derecho consuetudinario indígena, (véase 2.3.1) pues se trata de un conjunto integrado de normas no escritas, transmitidas de generación en generación y modificadas de acuerdo a las necesidades y circunstancias de su desarrollo, que han regido desde hace varios siglos la vida interna de las comunidades en donde se asientan diferentes grupos étnicos que mantienen su identidad cultural.

El término usos y costumbres para designar tanto el derecho consuetudinario indígena, como una serie de prácticas, no forzosamente de tipo jurídico (las religiosas, por ejemplo), pero que forman parte del universo cultural de un

---

<sup>58</sup> Nótese que se habla de la costumbre instaurada en una sociedad regida por un orden jurídico estatal, en el que la costumbre puede ser fuente de nuevas normas para el orden jurídico vigente, pero en ningún momento se habla de las costumbres que constituyen verdaderos órdenes normativos, como los de las comunidades indígenas, diferentes y al margen del orden jurídico estatal.

determinado grupo o comunidad indígena es muy común. Sin embargo, hay fuentes autorizadas que lo definen. El *Diccionario de la Real Academia*<sup>59</sup> es una de ellas, lo mismo que autores que han profundizado en el tema: George A. Collier lo define como: “Prácticas usuales y acostumbradas; pero también supuestamente tradicional y culturalmente distintas”.<sup>60</sup>

Sistema normativo interno o normas internas de convivencia, son también términos usados para definir las normas propias de cada etnia o comunidad.

Manuel Ríos Morales anota:

El sistema de usos y costumbres legitima prácticas tradicionales para dar membresía, reconocimiento y legitimación a actos derivados de la convivencia en comunidad. [...] El sistema de usos y costumbres está estrechamente ligado al sistema de creencias y valores y éstos están, además, estrechamente relacionados con una cosmovisión, donde el hombre, el espacio y el tiempo, forman una sola unidad [...].<sup>61</sup>

En este sentido, el mismo autor añade que el sistema de usos y costumbres es:

Una forma de convivencia donde cobra expresión una identidad particular y, por consiguiente, es el fundamento de un orden social caracterizado por valores, creencias y normas internas que en conjunto definen tanto las obligaciones como los derechos individuales en el ámbito colectivo de la comunidad. Dicho sistema implica el reconocimiento y acatamiento obligatorio de las disposiciones colectivamente consensuadas de manera oral en las asambleas comunitarias.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Del latín *usus*, es la acción de usar, es el ejercicio o práctica general de una cosa, el ejercicio habitual de obrar; (Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª edición, Madrid, Espasa, 1992, p. 2052), mientras que Costumbre, del latín *consuetudine*, se refiere a una práctica muy usada y recibida que ha adquirido fuerza de precepto, conjunto de inclinaciones y usos de un pueblo o individuo, por lo que podemos concluir que ambos términos se refieren a prácticas reiteradas, de muy variada naturaleza (jurídica, agrícola, política, religiosa, etc.) dentro de un cuerpo normativo interno que regula la vida cotidiana en numerosas comunidades de los pueblos indios y que además, forman parte de la identidad cultural de dichos pueblos.

<sup>60</sup> George A. Collier, “El Nuevo movimiento indígena” en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS-Porrúa, 2001, p. 299.

<sup>61</sup> Manuel Ríos Morales, “Usos, costumbres e identidad entre los zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca”, en Lourdes de León Pasquel, *op.cit.*, p. 76.

<sup>62</sup> *Idem.* p. 87.

Por la amplitud semántica y flexibilidad que conlleva este concepto, es el que se ha usado más para referirse específicamente a las normas internas que regulan la elección de algunas autoridades que ostentan cargos civiles, es decir, al referirse a normas de carácter político-electoral.<sup>63</sup>

Por otra parte, *ley del pueblo* es el término que generalmente las comunidades indígenas emplean para designar sus sistemas normativos, a la par de otros parecidos: la voluntad del pueblo, la comunidad, la asamblea.

El derecho consuetudinario indígena es: “la norma jurídica que resulta de la práctica general, constante y prolongada concerniente a una determinada relación de hecho y observada en la convicción de que es jurídicamente obligatoria”.<sup>64</sup> Otros autores lo conciben así: “Una serie de usos y costumbres no codificados, no escritos, transmitidos oralmente y por la experiencia, a través de los cuales se ejerce el control social al interior de los pueblos indios”<sup>65</sup> o como: “El conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distinto del derecho positivo vigente en un país determinado. Conjunto de costumbres reconocidas y compartidas por una colectividad”.<sup>66</sup>

Las normas que conforman el cuerpo jurídico del derecho consuetudinario son verdaderas normas jurídicas ya que expresan una conducta que está permitida (facultades) prohibida (omisiones) o que son obligatorias (obligaciones) a los miembros de la comunidad (vigencia espacial y temporal definida) y cuentan con

---

<sup>63</sup> Como es el caso de la Legislación Electoral de Tlaxcala. Sin embargo, otras legislaciones, como la de Oaxaca prefieren utilizar el término de Normas de derecho consuetudinario, o Sistema normativo interno o Normas internas. Esta asociación del término usos y costumbres con las normas electorales, se debió precisamente a la reforma de Oaxaca de 1995 que los reconoció, aunque en las reformas posteriores cambió la terminología.

<sup>64</sup> Luis Alberto Padilla, “La Investigación sobre derecho consuetudinario indígena en Guatemala”, Rodolfo Stavenhagen y otros, en *Entre la ley y la costumbre*, México, INI – IIDH, 1990, p. 259.

<sup>65</sup> Ma. Teresa Sierra, “Lenguaje, prácticas jurídicas y derecho consuetudinario indígena” en Rodolfo Stavenhagen y otros, *op. cit.*, p. 232.

<sup>66</sup> Rodolfo Stavenhagen, “Introducción al derecho indígena” en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año VI, núm. 17, mayo-agosto de 1991, México, UNAM, p. 304.

diferentes mecanismos de coerción externa que aseguran su cumplimiento. Son pues normas jurídicas relacionadas con el comportamiento público de los miembros de la comunidad, porque definen derechos y obligaciones de los individuos y tienen como objetivo el mantenimiento del orden interno y la cohesión del grupo.

De acuerdo a su contenido, este tipo de normas se puede referir a la reglamentación sobre el acceso y distribución de diversos recursos (agua, tierra, bosques, etc.); a la reglamentación sobre transmisión e intercambio de bienes y servicios (herencias, trabajo, cacería, dotes matrimoniales, etc.); a la definición, tipificación y sanción de delitos ya sea contra individuos o contra la comunidad entera; a la conformación, funciones y cargos de las autoridades comunitarias, vertiente que nos interesa en este trabajo.

Recapitulando, el derecho consuetudinario indígena es una serie de conductas u omisiones humanas que de manera reiterada y constante se manifiestan en una comunidad étnica y son respetadas, obedecidas, aplicadas, adoptadas y empleadas por sus habitantes y llegan a formar parte de la vida cotidiana, de tal manera son consideradas jurídicamente como obligatorias para ejercer el control social, pero sin estar escritas o codificadas y su infracción e incumplimiento es sancionado con correctivos laborales, corporales, sociales o económicos, impuestos por las autoridades tradicionales de la etnia en cuestión o por las autoridades estatales que operan en la comunidad, pero atendiendo a los requerimientos de ese grupo social, desconociendo, ignorando, contraviniendo o, en su caso, creando algo diferente a lo previsto en las leyes vigentes creadas por el Estado.<sup>67</sup>

Este sistema normativo presenta características que lo diferencian del orden normativo positivo, ya que está conformado por un complejo e interrelacionado conjunto de normas que reflejan la cambiante situación histórica de los pueblos

---

<sup>67</sup> Margarita Herrera Ortiz, *Costumbre indígena jurídica en el estado de Veracruz*, México, Gobierno del Estado de Veracruz y Universidad Veracruzana, 1994, p. 43.

indígenas, las transformaciones ecológicas de su entorno, demografía, economía y situación política frente al Estado y sus aparatos jurídico-administrativos.

En este contexto, Carmen Avendaño de Durand<sup>68</sup> propone como características generales del derecho consuetudinario indígena, la oralidad, la funcionalidad, la flexibilidad, la integralidad y lo comunitario.<sup>69</sup> Mientras que en lo que se refiere específicamente a la forma de impartir justicia, se caracterizaría por ser preventivo, expedito y conciliatorio.<sup>70</sup>

Pese a todo, no se debe concebir al derecho consuetudinario indígena como un sistema normativo autocontenido, coherente y cerrado, de normas y reglas, a semejanza del sistema normativo dominante, ya que en él confluyen toda una serie de actividades que contemplan la integralidad de la vida en la comunidad, en la que confluyen prácticas mágico-religiosas, sociales y propiamente jurídicas. Además, en la vida de las comunidades tampoco se da el aislamiento total frente a la vida cultural, jurídica y social del resto del país, por lo que también influyen en su evolución y contenido los contactos culturales con la sociedad mestiza y el sistema jurídico estatal y nacional.

---

<sup>68</sup> Carmen Cordero Avendaño de Durand, *El derecho consuetudinario indígena en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, 2001, pp. 14-25.

<sup>69</sup> Oral (no codificado o escrito) porque se transmite de generación en generación en el seno de la comunidad y de la familia. Funcional y evolutivo porque los miembros de la colectividad de común acuerdo lo van adaptando a las nuevas realidades socio-económicas y políticas que van enfrentando y a las necesidades que, como consecuencia, surgen en la comunidad. Flexible porque toma en cuenta todas las circunstancias que pueden intervenir en una situación dada. Integral, ya que se trata de un conjunto de normas yuxtapuestas que tienen que ver con todos los aspectos de la vida de la comunidad. Así, contienen normas relativas a la vida política, religiosa, familiar, económica. Comunitario, ya que es propio de una comunidad bien definida, y aunque se comparta con varias comunidades de la misma etnia, hay variaciones de una a otra.

<sup>70</sup> Preventivo, ya que siempre trata de matizar la gravedad de la falta y relativizar su sanción en función de las circunstancias y velando por mantener la armonía interna de la comunidad. Expedito, porque trata de restablecer las relaciones sociales rotas lo más pronto posible, evitando que el conflicto crezca y se profundice. Conciliatorio, porque busca siempre que las partes en conflicto reconozcan sus mutuos errores, se restablezca el equilibrio y la armonía y los diferendos terminen de raíz.

### 2.3.3 Del indigenismo integracionista al reconocimiento del derecho consuetudinario indígena

Para que en nuestro país finalmente se pudiera comenzar a hablar de un derecho consuetudinario indígena, pasaron más de 500 años: desde la llegada de los españoles, el indígena fue colocado en una situación de desventaja. España, que acababa de concluir la reconquista de su territorio sobre los árabes y se preciaba de ser católica y civilizada, se preocupaba por cumplir estrictamente con los formalismos de la ley.<sup>71</sup>

En la mentalidad europea renacentista, de la que España era portadora, no había diversidad cultural, sino una sola cultura, una sola visión del mundo y una sola religión. Sobre esta base se estableció la colonia como una sociedad violenta en la que el indio ocupaba el último lugar y, en el mejor de los casos, era considerado como un menor de edad al que había que educar y civilizar; congregándolo en poblaciones vigiladas en las que se le podía someter con facilidad. La sociedad colonial estaba profundamente jerarquizada: con base en el color de la piel se definieron hasta 56 castas, ocupando el indio el último lugar.

Por otra parte, las culturas prehispánicas que ocuparon nuestro territorio contaron con sistemas normativos propios que regían la vida colectiva en todos sus aspectos. De esos sistemas normativos nos quedan algunos *huehuetlahtolli* (o consejos de los ancianos) en los que se mezclan normas morales, con las sociales, las religiosas y las propiamente jurídicas.

Por la destrucción de los códices y los testimonios de la rica vida cultural de esos pueblos sólo quedaron las prácticas y la tradición oral para seguirlos

---

<sup>71</sup> Así, antes de entrar en combate contra alguna población indígena se les leía el "Requerimiento", documento redactado por Palacios Rubio en castellano, en el que se les invitaba a reconocer la verdadera religión y a someterse a la autoridad del rey de España. Al no haber respuesta favorable a tal requerimiento, los indígenas eran considerados automáticamente como infieles y pecadores. Por lo tanto, en el nombre de Santiago Matamoros, los españoles iniciaban el combate con la conciencia tranquila por haber cumplido con los requisitos formales.

transmitiendo de generación en generación. Bajo su mirada vigilante, el gobierno colonial toleró esas prácticas, mientras no se opusieran a las leyes coloniales, ni a la fe católica.<sup>72</sup>

A pesar de ello, esa tolerancia al sistema normativo en realidad sirvió para el control interno de las comunidades, en el marco de una sociedad dividida en castas, quedando subordinado al derecho español, aunque hubo voces en contra de esa subordinación.<sup>73</sup>

Con el movimiento de independencia, inspirado en el liberalismo triunfante en Europa y Estados Unidos, y ante la necesidad de fundamentar una nacionalidad única de tipo mestizo que sirviera de base para la construcción del Estado-Nación liberal, se negó todo lo que tuviera que ver con los indígenas y su cultura; además, se establecieron los principios fundamentales del nuevo régimen jurídico: en primer término, la igualdad de todos los hombres ante la ley, y en segundo, el principio de que contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

En ese momento se creyó que decretando la igualdad jurídica formal, se alcanzaría la igualdad cultural y económica. En consecuencia se abolió la esclavitud, la dependencia de España, los fueros y las leyes privativas que se habían establecido durante la colonia y, que en cierta forma, permitían la

---

<sup>72</sup> Así lo estableció la Orden del emperador Carlos V y la Princesa Juana el 6 de agosto de 1555: "Que se guarden las leyes que los indios tenían antiguamente para su gobierno y las que se hicieron de nuevo"; disposición que fue recogida en la Ley 4, Título I, Libro Segundo de la *Recopilación de leyes de los reynos de las indias* de 1680. (Cfr. José Luis de la Peza, "Los Usos y Costumbres Indígenas y la Justicia Electoral en México", en la *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Núm. 22, Escuela Libre de Derecho, México, 1998, p. 441).

<sup>73</sup> Fray Bartolomé de las Casas, primer obispo de Chiapas, viajó continuamente a España a protestar por la crueldad de la política colonial y sus encomenderos. En Tlaxcala, desde 1525 se pusieron en práctica medidas integracionistas, pero éstas se teorizaron mucho después: en 1797 Fray Matías de Córdoba planteó la primera idea indigenista en el sentido de que era necesario que los indios se vistieran y calzaran para civilizarlos sin violencia, inaugurando así la "política indigenista integracionista", que va a resurgir en 1940 con Gonzalo Aguirre Beltrán. La situación

existencia y aplicación del derecho consuetudinario indígena. La población indígena quedó oficialmente borrada del proyecto nacional criollo para conformar una nación mexicana igualitaria y mestiza. En consecuencia, sus sistemas jurídicos quedaron marginados del derecho positivo mexicano, pero sobrevivieron al interior de las comunidades indígenas.

Las leyes de Reforma pretendían ciudadanos iguales, por ello arremetieron contra la sociedad indígena considerándola como una sociedad corporativa a la que, al igual que a la iglesia y al ejército, había que quitarle sus privilegios: la identidad cultural y sobre todo sus tierras comunales.

La revolución de 1910 otorgó prioridad a los mismos planteamientos liberales, y al final dio como fruto la preocupación por lograr una identidad y una cultura nacional: se consideraba que la nación significaba unidad de cultura, y negar las diferencias y a la variedad cultural. El plan de Ayala retomó las reivindicaciones agrarias de los indígenas que se consideran integrados fundamentalmente a la clase campesina de todo el país, y algunas de estas reivindicaciones fueron nuevamente retomadas por el constitucionalismo social de 1917.<sup>74</sup>

Después surgió la política integradora indigenista por parte del Estado que buscaba la incorporación del indio al desarrollo nacional o llevar el mestizaje a todo el país. La meta del indigenismo integracionista era lograr una cultura nacional homogénea.<sup>75</sup> Sin embargo, hubo corrientes críticas que se percataron de

---

del indio quedó definida desde la colonia como una situación de desigualdad y sometimiento, subordinado económica y políticamente y por lo tanto, considerado como un ser inferior.

74 El artículo 27 que se refiere a la tenencia de la tierra, pero sin mencionar expresamente a los indígenas. En el mismo tenor, en 1921, fue creada la Procuraduría de pueblos que tenía como finalidad asesorar a los grupos indígenas en cuestiones de tipo agrario; y en 1936 se fundó el Departamento autónomo de asuntos indígenas.

75 Los principales exponentes de esta corriente desde la antropología y la historia fueron, entre otros: Alfonso Caso, Gonzalo Aguirre Beltrán y Luis Villoro. Aguirre Beltrán opinaba que los indios eran remanentes coloniales y había que transformarlos en mestizos. En esta perspectiva se crearon el Instituto Nacional Indigenista (INI), la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); el Centro Regional de



la imposibilidad del proyecto<sup>76</sup> y las reivindicaciones indígenas-campesinas se mantuvieron vigentes con los movimientos sociales en el estado de Morelos con Jaramillo o guerrilleros en el de Guerrero con Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, en las décadas de los años 60 y 70.

Ante el ascenso de los movimientos indígenas, (años 70) y de las declaraciones internacionales (declaración de Barbados) en México se reconoció la situación de marginación social en que vivían los grupos indígenas y

el gobierno creó el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI) de carácter oficialista y después, la Coordinación para la Atención de las Áreas Marginadas (COPLAMAR), mientras que los grupos indígenas, paralelamente con los movimientos nacionales e internacionales, a favor de los derechos humanos, intensificaron su organización y participación en foros mundiales junto con las etnias de otros países.

En 1974, a instancias de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, dirigida por el obispo Samuel Ruiz García, se celebró un congreso indígena que impulsó los reclamos indígenas por el respeto a su propia identidad, además de estimular las redes transnacionales del activismo indígena a favor del

---

Educación Formal de América Latina (CREFAL) en Pátzcuaro, Michoacán (donde se celebró el Congreso Indigenista Interamericano de 1940), y se permitió la entrada del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) con la idea de que los indios se desarrollarían mejor pasando de católicos pasivos a emprendedores evangélicos. Ante la perspectiva integracionista y el afán de construir una sola identidad nacional, se perdió de vista que precisamente la variedad cultural era la principal riqueza del país.

76 Estas corrientes surgieron de la propia Escuela Nacional de Antropología e Historia cuando se comenzó a tomar conciencia de que, a pesar de todas las políticas, los indios seguían presentes, resistiendo a los ingenieros agrónomos, a los misioneros evangélicos y a los antropólogos integracionistas. Por otra parte, esas corrientes críticas destacaron que la naturaleza misma de la cultura era la variedad ya que ésta representaba las distintas maneras de ver el mundo y, por lo tanto, las culturas regionales tendían a fortalecerse más en lugar de desaparecer. Además, como fruto de los procesos internacionales de descolonización, se tomó conciencia a nivel internacional de que los grupos indígenas con sus respectivas culturas tenían derecho a existir y ser respetados como tales. Incluso se criticó el mestizaje, porque en realidad no era tampoco una cultura homogénea sino que en su interior también se daban muchas variantes culturales.

reconocimiento y respeto a sus derechos culturales colectivos en el marco de una sociedad plural.

En 1986 (el 10 de junio), se expidió un decreto que reglamenta el artículo 7 de la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista, (INI) estableciendo modalidades específicas de participación de las comunidades indígenas en las acciones que el gobierno federal llevara a cabo en su favor.

En 1990, en la preparación de la imagen de México ante la comunidad internacional para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), México fue uno de los primeros países en ratificar las ampliaciones a la Carta de la Organización Mundial de Trabajo (OIT), en sus convenios 107 y 169 que reconocen los derechos colectivos específicos para minorías étnicas y culturales y establecen el deber de todas las naciones de proteger a sus comunidades indígenas.<sup>77</sup>

El quinto centenario del “encuentro de dos mundos”, eufemismo usado para referirse a la invasión hispana, fue el punto culminante del movimiento indigenista en toda América Latina. En México se tradujo en innumerables marchas y protestas por parte de los grupos indígenas del país, siendo una de las más importantes, la marcha de miles de indígenas organizados por el Comité de defensa de la libertad indígena de los Altos de Chiapas hacia la capital del país que fue conocida como *Xi Nich* y que le recordaba al resto de los mexicanos, la existencia de los pueblos indios viviendo en condiciones infrahumanas. En este

---

77 Como consecuencia de esta ratificación, se instaló la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas que preparó la propuesta de reforma del artículo 4º constitucional que fue aprobada en 1992. En tanto que a nivel local hay se creó de la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero (1990) para promover acciones a favor de las etnias asentadas en ese estado. En Oaxaca, uno de los estados con más grupos indígenas asentados sobre su territorio, en octubre de 1990, se reformó la constitución local reconociendo por primera vez en su artículo 16 la conformación pluriétnica del estado y estableciendo en su artículo 25 el respeto a sus tradiciones y prácticas democráticas, colocándose así en la vanguardia a nivel nacional en el reconocimiento de los

contexto de protesta surgió el Consejo mexicano 500 años de resistencia indígena, negra y popular.

En ese mismo año (1992), ante la presión de los grupos indígenas y con el ánimo de proyectar una imagen de democracia incluyente, se realizó la reforma al artículo 4º de la Constitución Federal, mediante la cual se reconoció el carácter pluriétnico y multicultural de la nación mexicana, estableciendo también la protección y promoción de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.<sup>78</sup>

Es notoria la ambigüedad de esta reforma: por un lado, pretende el acceso de los pueblos indígenas a la jurisdicción del estado, pero no se habla de reconocer sus propios sistemas de derecho consuetudinario; mientras que por el otro, se habla de promover su cultura, su lengua, sus usos y costumbres, sus recursos y formas específicas de organización. Es la primera vez que en un texto constitucional se hace uso del término *usos y costumbres* que en la práctica ha servido para referirse a su derecho consuetudinario o a la parte organizativa político-social. También queda claramente excluida la creación de un orden jurídico de excepción o específico para los pueblos indígenas, y sigue prevaleciendo la idea de que se integren al orden jurídico ya vigente.

El reconocimiento de los grupos indígenas proyectado en esta reforma fue limitado, excluyente y antidemocrático, pues si bien se acepta la conformación pluricultural del país, no se otorga el derecho de que los grupos étnicos se organicen de acuerdo a su identidad cultural, al igual que los otros grupos que

---

derechos de los pueblos indios, tema que comentaremos con más detalle en uno de los siguientes apartados.

78 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 y en aquéllos

conforman la cultura dominante. Además, se mantiene cierta mentalidad paternalista al hablar de “proteger y promover” esas culturas, reservándose el Estado, de manera unilateral, la facultad de regularlas.

Este pequeño avance fue anulado por reformas que van en contra de los pueblos indígenas.<sup>79</sup> En consecuencia, el impulso definitivo al movimiento reivindicatorio de los grupos indígenas del país se dio en la madrugada del 1º. de enero de 1994, el mismo día en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Miles de indígenas, hombres y mujeres de diferentes grupos mayas tomaron cinco ciudades cabeceras municipales de los Altos de Chiapas y dieron a conocer al resto del país y al mundo entero la existencia del Ejército zapatista de liberación nacional (EZLN) como portavoz de las demandas de los indígenas del estado de Chiapas, mismas que se fueron transformando, al paso del tiempo, en las demandas de los indígenas de todo el país, de los campesinos y de la sociedad civil mexicana, e internacional en su lucha contra el modelo neoliberal.<sup>80</sup> De esta

---

que sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

<sup>79</sup> En este caso está la reforma (1992) al artículo 27 de la Constitución Federal, la nueva Ley Agraria y la reforma a la Ley Forestal que puso la tierra y los productos forestales en poder de la especulación privada y eliminando de golpe el derecho a la tierra y el control de los recursos naturales a los campesinos y, en especial, a los grupos indígenas. Esta medida prácticamente significó la privatización del Ejido como preparación a la entrada del capital privado a través del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y atacó el corazón mismo de la identidad indígena. La tierra no es sólo un medio de sustento, sino un espacio espiritual de desarrollo y precisamente el artículo 27 reconocía el derecho de los pueblos indígenas a la restitución de sus tierras, montes y aguas que les hubieran sido usurpados. Esto queda claramente expresado en un documento que se conoce como la Declaración de Tlahuitoltepec,<sup>79</sup> fruto del II Simposio Indioamericano sobre Derechos Indígenas y Autonomía: “Para los pueblos indios, la matriz de todos los demás derechos es la tierra (...) La concepción indígena de la tierra es integral y humanista. La tierra no es solamente el suelo. La tierra la forman los animales y las plantas, los ríos, las piedras, el aire, las aves y los seres humanos. La tierra tiene vida (...) Los indios le debemos la vida a nuestra Madre, de ella somos. (...) La tierra como nuestra Madre, no es susceptible de convertirse en propiedad privada, pues de lo contrario no podremos asegurar el futuro colectivo de nuestros pueblos”.

<sup>80</sup> El Foro nacional indígena de enero de 1996 y Congreso nacional indígena de octubre de 1996, la Convención nacional democrática, el Encuentro intercontinental por la humanidad y contra el neoliberalismo, son algunos ejemplos.

manera se rompió de golpe con el mito de que todo en el país era prosperidad y democracia.

La insurrección indígena descubrió y profundizó las graves contradicciones sociales, políticas, económicas, culturales y étnicas generadas por 500 años de colonización, y más concretamente por 70 años de un régimen autoritario, corporativista, corrupto y antidemocrático, mostrando la falsedad de las reformas de 1992. Con un lenguaje novedoso y sencillo, con la claridad de sus objetivos, la contundencia de sus argumentos y la dignidad de sus posturas, el EZLN sacudió a la sociedad entera y puso en la agenda política nacional las demandas fundamentales, no sólo para los grupos indígenas del país sino para la sociedad entera: libertad, justicia y democracia.

En este contexto, el EZLN y el movimiento nacional e internacional lograron que el gobierno autoritario y sordo a los reclamos se sentara a dialogar y en presencia de la sociedad civil y tras largas y difíciles negociaciones se llegara a la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Sacamch'em de los pobres), sobre derechos y cultura indígenas en febrero de 1996,<sup>81</sup> en los que se plantea no solamente un nuevo marco jurídico, sino un nuevo pacto social pluricultural que implica una transformación profunda del estado mexicano. Con el paso del tiempo estas demandas se fueron concentrando en una sola que implica todas las demás: la autonomía de los pueblos indios.

---

81 Los puntos fundamentales de los acuerdos son: la ampliación de la participación indígena en las reformas que garanticen su acceso a la justicia; la promoción, la preservación y el fortalecimiento de su cultura a través de una educación bilingüe e intercultural; que garantice la satisfacción de sus necesidades básicas, en especial de las mujeres, siempre y cuando se respeten los derechos humanos; la garantía y el respeto a migrantes (existen 20 millones de mexicanos en el extranjero); la garantía de relaciones armoniosas entre pluralismo y sustentabilidad e integralidad de las políticas públicas; la garantía de participación de los grupos indígenas en el gobierno; la garantía de la libre determinación y la autonomía regional a diferentes niveles; el establecimiento de un nuevo marco jurídico que garantice sus derechos políticos, sus derechos jurisdiccionales y que respeten sus derechos humanos, sus derechos económicos (que puedan establecer su propio proyecto de desarrollo y que puedan autoadministrar sus propios recursos naturales) y sus derechos culturales.

Esos acuerdos, legalmente firmados y aceptados tanto por el gobierno federal como por el EZLN, fueron escamoteados e ignorados por el primero durante seis años, para finalmente desdecirse de su palabra y aprobar una reforma muy limitada en agosto de 2001 en la que se tomaron en cuenta los aspectos más secundarios de los acuerdos, pero excluyendo totalmente los temas de la autonomía y la personalidad jurídica de los pueblos indígenas.

#### **2.4 El estatuto jurídico de las comunidades indomestizas en Tlaxcala**

A pesar de ser un tema en discusión en el marco de la modernidad y su proyecto homogeneizador a nivel global, el problema de la identidad indígena, se ha vuelto más complejo, pues los antiguos criterios de adscripción a un determinado grupo étnico se basaban principalmente en la lengua, en las tradiciones y en otros rasgos culturales, considerando, además, a la identidad como algo innato; concepción que presentaba a los grupos étnicos como homogéneos y claramente delimitables.

En la coexistencia de grupos indígenas con una sociedad heterogénea y en permanente conflicto de intereses, esos criterios de identidad han sido sobrepasados y resultan ya insuficientes para dar cuenta de las múltiples facetas que la identidad indígena presenta, haciéndola difícil de delimitar y definir, lo que ha derivado en nuevos criterios de etnicidad.

Los grupos indígenas, desde la invasión hispana y hasta el presente, se han visto obligados a interactuar con una sociedad y una cultura diferentes y dominantes: aún contra su voluntad se han visto insertos en una estructura mayor que es la nación mexicana, construida a la fuerza sobre unos principios de homogeneidad cultural y de igualdad jurídica impuestos por un poder estatal, proceso ante el cual siempre han encontrado recursos de resistencia a ser asimilados y desaparecidos. En este sentido cada uno de los grupos indígenas se ha venido construyendo su propia identidad en ese mismo proceso de interacción, por lo que no se puede hablar de una identidad pura, como la trataron de describir los primeros

antropólogos, sino de una identidad que conserva rasgos propios que la hacen diferente, pero que al mismo tiempo comparte rasgos de otras culturas con las que ha venido interactuando; rasgos que son aceptados y modificados. La identidad actual de los pueblos indígenas, no en todos los casos es fácil de determinar de acuerdo a los criterios anteriores: hay que detectar las características actuantes y contemporáneas que siguen dando cohesión a esas comunidades y las definen como un grupo cultural diferente.

Durand Alcántara destaca cuatro grupos de características fundamentales que comparten los grupos indígenas: Una cosmovisión propia que describe y explica sus vínculos con el universo, que mantiene la conciencia de un origen y una historia comunes. Un sentido de comunidad, es decir, el valor de lo comunal, lo colectivo y la conciencia de grupo. Conciencia de su propia identidad ligada a la pertenencia a un espacio geográfico, a un entorno sociocultural con valores transmitidos por los ancestros. Y una concepción de la tierra como algo sagrado, una interdependencia de lo humano con la naturaleza.<sup>82</sup>

Con base en los criterios antes señalados y considerando que la identidad es un proceso dinámico en construcción permanente, podemos distinguir a un grupo indígena, a partir de los elementos que manifiesten, en mayor o menor grado, la existencia de los planos anteriores; es decir, podemos encontrar grupos que han perdido su lengua, su vestimenta, su territorio, pero que se siguen manifestando como un grupo que tiene conciencia histórica de sí mismo como diferente; que mantiene valores comunitarios ancestrales y mantiene una relación privilegiada con la tierra (no tanto con su territorio); en este caso estaríamos ante un grupo indígena que a pesar de haber perdido parte de sus elementos identitarios, mantiene otros de mayor peso y profundidad.

---

<sup>82</sup> Cfr. Carlos H. Durand Alcántara, "Los derechos colectivos de los pueblos indios" en *Lex, difusión y análisis*, revista mensual, 3ª. época, año 6, enero de 2002, núm. 79 pp.46-55.

El artículo I, del convenio 169 de la OIT establece varios criterios para la adscripción étnica:

El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en 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 propias 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 habitaban 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.<sup>83</sup>

En el documento, además de enumerar características más amplias, se establece la autoadscripción como criterio suficiente de pertenencia a un grupo indígena; es decir, bastaría con la conciencia de ser indígena y de manifestarla y vivirla, para ser considerado como tal.

Otro criterio sostenido por la antropología actual, pero que tuvo su origen en Max Weber, caracteriza la identidad étnica como una lucha por la hegemonía política, y por lo tanto se percibe como:

El sustento del discurso de un grupo con intereses políticos, donde la cultura es un instrumento de lucha e identidad hacia adentro y hacia fuera del grupo. (...) Lo novedoso radica en entender a los grupos étnicos como grupos con intereses políticos dentro de un sistema intraétnico jerarquizado, donde sus demandas políticas y económicas, emplean un trasfondo de distintividad cultural.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Derechos indígenas. Lectura comentada del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, México, INI, 1995, pp.51-52.

<sup>84</sup> Jorge Guevara Hernández, (coord.) y Equipo Regional La Malinche, *El resurgimiento de la identidad en territorio nahua y ñumú (otomí) de Tlaxcala*. Centro INAH Tlaxcala, 2002, p. 4, (en prensa).



Es decir, la identidad étnica se manifiesta en el campo de la lucha política, o mejor dicho, es una dimensión de la lucha política, en este caso de la resistencia indígena y de sus demandas de reconocimiento de sus rasgos culturales frente a otros grupos.

Según esta perspectiva hay una definición étnica, a partir de indicadores antropológicos, como el conflicto político intraétnico; la historia cultural de la relación interétnica; las adscripciones y la autoadscripción en las relaciones sociales y el conflicto político,<sup>85</sup> de modo que el autor concluye declarando:

Nuestra hipótesis central es que desde un trasfondo político, la identidad surge como una respuesta organizada para defender y ampliar privilegios o simplemente para la obtención de recursos, reparar injusticias o recuperar dignidad, pero no surge de la nada, sino que se fundamenta en antiguos elementos culturales y en la obra de intelectuales étnicos, recuperados en función del manejo de la etnicidad en contextos políticamente propicios.<sup>86</sup>

Esta dimensión política de la etnicidad es la que interesa para comprender el trasfondo étnico de las elecciones de presidentes de comunidad a través del sistema de usos y costumbres en Tlaxcala. Precisamente, es en el terreno político-electoral en donde se centra actualmente el conflicto político al interior de las presidencias de comunidad, y en donde se hace valer esa identidad diferente que si bien no se invoca como indígena, sino como comunitaria, como la voluntad del pueblo, como la ley del pueblo que tiene su propio ámbito de validez dentro de la comunidad y que es oponible a otros espacios de poder del estado y de otros grupos de interés ajenos a la comunidad (de ahí la exclusión de los partidos políticos de las elecciones por usos y costumbres).

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 14.

### 2.4.1 Comunidades indomestizas en Tlaxcala

De acuerdo a las fuentes históricas y antropológicas, se consideran como etnias tradicionales del estado los nahuas y las otomíes como grupos sobrevivientes que siguen actuando en las comunidades del estado, aunque oficialmente no se les reconozca un estatuto étnico específico. El primero de los grupos es el más numeroso y se encuentra diseminado en todo el territorio del estado, mientras que los segundos se encuentran solamente en un municipio: San Juan Ixtenco.

Ambos grupos en sus diferentes contextos, han generado formas cotidianas de resistencia partiendo del discurso étnico que hace referencia a un origen común, a una historia compartida y a una tradición colectiva que se vive en la comunidad, que les han permitido sobrevivir hasta nuestros días.

Desde los años 70, Nutini e Isaac daban cuenta de que las comunidades indígenas de Tlaxcala estaban muy debilitadas en su estructura social y cultural y sucumbirían en algunos años más debido a la urbanización y a la industrialización creciente del estado.<sup>87</sup> Sin embargo, las cosas no han sucedido así, por el contrario, estudios antropológicos recientes<sup>88</sup> dan cuenta de que en los últimos años, esa identidad indígena, efectivamente se ha modificado con relación a lo que se podría considerar un patrón colonial, pero de ninguna manera se ha extinguido, sino que se ha modificado y se ha reforzado en las recientes luchas políticas (revitalizadas por el V Centenario y por el sur-gimimiento del EZLN) que en el estado provocaron la creación de 16 nuevos municipios y actualmente pugnan por mantener el sistema de elección de usos y costumbres de sus presidentes de comunidad.

Así, los elementos, presentes en diferentes grados, que permitirían considerar las comunidades que cuentan con la categoría de presidencias de comunidad como comunidades indígenas, y que, en función de las recientes reformas, tendrían derecho constitucional a que se respeten, entre otras cosas, sus

---

87 Cfr. Hugo G. Nutini, y Barry L. Isaac, *op. cit.*

usos y costumbres en la elección de sus autoridades, serían: La conciencia de una ascendencia y una historia comunes que se manifiesta en un discurso de la tlaxcaltequidad que exalta un pasado en el que destaca la habilidad para negociar con el invasor, obtener privilegios y mantener así la propia identidad. La existencia de un culto comunitario reflejado principalmente en las celebraciones religiosas patronales. El mantenimiento y conservación de las instituciones religiosas tradicionales, heredadas de la colonia: fiscalías, mayordomías, cofradías, etc. El acendrado sentimiento comunitario que se encarna en una comunidad compuesta de un entorno geográfico y de gente que mantiene un vínculo directo con la organización del culto comunitario.

Los mecanismos de participación en la vida comunitaria parecen ser el elemento más importante. Entre ellos están: El mantenimiento de instituciones políticas y religiosas propias como el ayuntamiento religioso y el ayuntamiento civil coloniales. Las asambleas de pueblo como manifestación por excelencia de la voluntad comunitaria para resolver los asuntos de organización y sobretodo de la elección de sus autoridades inmediatas, tanto civiles como religiosas. Una lucha constante por mantener el espacio comunitario como un espacio con cierta autonomía que se coordina con otros espacio más amplios (el municipio, el estado y la federación). La existencia del juez de paz, que es lo que queda de un sistema jurídico propio para dirimir los conflictos internos (principalmente de tipo civil) en la comunidad, quien también es nombrado por la asamblea de pueblo.

En contraparte, hay otros elementos que se han perdido en diferentes grados: la lengua (náhuatl u otomí), el vestido y la aplicación de normas jurídicas para dirimir los conflictos internos de tipo civil y penal.

De lo anterior se deduce que las comunidades tlaxcaltecas que mantienen en mayor o menor grado los elementos antes señalados, constitutivos, si no de una identidad nahua u otomí pura, sí de una identidad indomestiza y que se manifiestan

---

88 Cfr. Jorge Guevara Hernández, *op. cit.*

en el mantenimiento de un sistema de usos y costumbres principalmente en la elección de sus autoridades comunitarias, por lo que estas prácticas quedan legitimadas y amparadas por las reformas a la constitución federal del 2001 y por los instrumentos internacionales que se han comentado.

## CAPÍTULO III

### Usos y costumbres y derecho electoral en Tlaxcala

#### 3.1 Evolución y características de las presidencias de comunidad en Tlaxcala

##### 3.1.1 Desarrollo de las instituciones municipales

El municipio, su ayuntamiento y cabildo se originaron muy tempranamente en Europa como sistema de excepción y privilegios para determinados centros de población frente al poder del rey. Los burgos, cuyos habitantes tenían cierto poder económico, buscaron los medios para sustraerse a la autoridad de los señores feudales y de los monarcas. En la Nueva España éstos se convirtieron en instancias que formalizaron la invasión y la conquista, en instrumentos de aculturación y se perfilaron como instituciones representativas del primer nivel de gobierno dentro de la estructura colonial.<sup>1</sup>

En el caso de Tlaxcala, el ayuntamiento se estableció para someter progresivamente a la población al control español, pero esta institución fue aprovechada hábilmente por los indígenas tlaxcaltecas para convertirlo realmente en un órgano representativo de los intereses de la comunidad, a partir del cual defendieron tanto su territorio como sus tierras comunales que eran fuente de ingresos para satisfacer las necesidades sociales de sus habitantes indígenas.

---

<sup>1</sup> Un ejemplo claro de esto quedó analizado en el capítulo II cuando se describió la estructura y funcionamiento del cabildo indígena de Tlaxcala, mismo que presentó algunas excepciones con relación a otros ayuntamientos coloniales de la Nueva España. El ayuntamiento colonial tenía a su cargo esencialmente la administración pública para satisfacer las necesidades de la comunidad, así como atribuciones en cuanto a la administración de justicia y hasta poseía cierto margen de atribuciones para dictar algunas normas, siempre bajo la supervisión y dependencia del virrey o del propio rey de España.

Durante la colonia, la provincia tuvo un gobierno *sui generis*: centralista, mezcla del ayuntamiento español y de las instituciones indias de gobierno que se mantuvo vigente hasta la independencia.

Con la constitución de Cádiz, los municipios se convirtieron en encargados de las diputaciones provinciales (dejando de ser representantes de la autoridad real) y en instancias administrativas reguladas por las leyes emanadas de las mismas. Por primera vez, el municipio tuvo un estatuto constitucional y fue integrado por ciudadanos electos de manera todavía indirecta.

En la independencia, los municipios y sus ayuntamientos conservaron, en términos generales, su carácter de instituciones del gobierno local interno de los pueblos, con cierto margen de libertad y con atribuciones suficientes para mantener la cohesión social, política, económica y judicial de los pueblos, pero la institución quedó relegada.

Durante la guerra de Reforma, el imperio y el triunfo final de los liberales, el municipio y su ayuntamiento se utilizaron como factor de unidad nacional, fuente de recursos materiales y humanos, así como representante de una autoridad central que aún luchaba por imponerse en todo el territorio. Desde la perspectiva económica y política de los liberales, la base del desarrollo económico y la consolidación de la nación mexicana era la formación de capitales privados a partir de individuos que tuvieran bienes propios para invertir y producir, fortaleciendo así las actividades económicas, cuyo dinamismo desembocaría naturalmente en el desarrollo del país. Era necesario desamortizar los bienes del clero, pero también las tierras comunales de los pueblos indios, que habían servido para satisfacer las necesidades materiales de sus pobladores, administradas por los ayuntamientos (ley Lerdo, junio de 1856).

Tlaxcala vivió una situación particular durante el gobierno de Miguel Lira y Ortega, militar liberal que dirigió el estado en dos ocasiones: de 1868 a 1872 y de 1877 a 1880. En su administración, lo mismo que en su pensamiento supo expresar

lo que para los tlaxcaltecas significaba no solamente conservar su identidad como territorio, sino también defender su autonomía ahora expresada en el poder municipal, o el gobierno comunitario.

Una de las características más sobresalientes de los pueblos y comunidades tlaxcaltecas fue su arraigo a la tierra conquistada, a la vida comunitaria y a sus relaciones con las comunidades vecinas. Precisamente en este contexto de debilitamiento de los municipios, se propició un movimiento en el sentido contrario, una defensa incluso apasionada de las instituciones municipales desde una perspectiva comunitaria y autonomista.

Esta defensa quedó establecida en la expedición de la primera Ley orgánica municipal del estado libre y soberano de Tlaxcala en 1868, asimismo, la consagración del municipio como el *cuarto poder* (con el mismo rango de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en las reformas del mismo año a la constitución estatal. Esto se percibe también en las reflexiones que sobre el tema expresó. Lira y Ortega en *El poder municipal*,<sup>2</sup> testimonio donde se guarda la concepción tlaxcalteca de las instituciones municipales, misma que Raúl Olmedo ha calificado de un municipalismo comunitarista y autonomista.<sup>3</sup>

A Lira y Ortega le correspondió ocupar la gubernatura del estado, apenas conquistada tal categoría. Todavía se consideraba que la fortaleza del naciente estado sólo podía provenir, como ancestralmente, de sus comunidades y su poder de organización interno y territorial, ahora concretado en los municipios. Aunque ésta no es una característica exclusiva de Tlaxcala, ya que ese mismo procedimiento existió en otras regiones conformadas por distintas culturas, igualmente organizadas, aquí esas estructuras sobrevivieron e incluso se adecuaron a los diferentes sistemas adoptados a lo largo de la historia y han llegado hasta

---

<sup>2</sup> Escrita hacia 1865, se editó hasta 1982. Miguel Lira y Ortega, *El poder municipal*, Tlaxcala, Coordinación del Desarrollo Municipal (CODEMPAL), 1982.

nuestros días y siguen operando dentro de las formas actuales administrativas, políticas y religiosas.

La ley de terrenos baldíos de marzo de 1884 también pretendió continuar con la privatización de las tierras comunales. Sin embargo, las ideas de Lira y Ortega quedaron tan firmemente implantadas en el estado que aún Próspero Cahuantzi, siendo porfirista, protegió de manera discreta las tierras comunales, no aplicando esa ley; además, en su informe de gobierno de 1893<sup>4</sup> definió igualmente a los ayuntamientos como un poder más dentro de la estructura estatal y le dio el mismo trato de un cuarto poder.

### 3.1.2 Antecedentes jurídicos de las instituciones municipales

Existen dos antecedentes jurídicos que han dado forma definitiva al ayuntamiento, todavía pilar de la organización política y administrativa del México actual que proyecta la experiencia tlaxcalteca para normar un cuarto nivel de gobierno, el de las presidencias de comunidad.

El primero de ellos es la constitución de Cádiz de 1812, en sus artículos 309 a 323. Dichas disposiciones no sólo establecieron las bases de la moderna concepción del municipio, sino que la mayor parte sigue vigente, en las elecciones de presidentes de comunidad por usos y costumbres.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Raúl Olmedo Carranza, *El poder comunitario en Tlaxcala, Las presidencias municipales auxiliares*, México, Editorial Comuna, 1999, p. 42.

<sup>4</sup> Próspero Cahuantzi, Memoria de la administración pública del estado de Tlaxcala, Presentada a la H. Legislatura del mismo, por el gobernador constitucional coronel Próspero Cahuantzi, el 2 de abril de 1893, en cumplimiento de lo prescrito en la fracción XXIV del artículo 58 de la constitución política local, Tlaxcala, Imprenta del Gobierno dirigida por Joaquín Díaz Calderón, 1894.

<sup>5</sup> Por ejemplo, esta elección se realiza, casi siempre, durante el mes de diciembre, el día 25 y ese mismo mes se eligen los integrantes de las instituciones religiosas (mayordomías, fiscalías y cofradías), algunos de cuyos integrantes reciben el nombre de devotados, deformación de la palabra diputados que comenzó a usarse durante esa época. La duración del cargo del presidente de comunidad, electo mediante usos y costumbres, en la mayoría de los casos, es de un año con posibilidad de ratificar hasta por dos años más al titular, si la comunidad así lo considera. Además, el artículo 316 en su parte última deja entrever que en cierta forma se respeta la voluntad y la



El otro antecedente es el artículo 115 de la constitución de 1917, con diez reformas a lo largo de casi ocho décadas que han dado forma a instituciones municipales más autónomas.

Entre las numerosas modificaciones del artículo 115, destacan las del 3 de febrero de 1983 y las de junio de 1998. En la primera, se comenzó a hablar de la descentralización tanto política como administrativa y, en consecuencia, en lo concerniente a la parte política se precisaron las reglas básicas para la desaparición de los poderes municipales, ahora como atribución de los congresos estatales. También se introdujo la representación proporcional de regidores de minoría en los ayuntamientos. En lo administrativo, se ampliaron sus facultades para la administración directa de algunos servicios básicos, contando con la personalidad jurídica y las facultades de establecer convenios con la federación, los estados y otros municipios para prestar otros servicios y para participar en la formulación de sus propios planes de desarrollo urbano.

En el aspecto financiero se trató de paliar su completa dependencia económica de la federación y del congreso local, otorgándole facultades para recaudar contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria; de percibir participaciones presupuestales de la federación y obtener ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo, quedando sus empleados incluidos en el apartado B del artículo 123 constitucional.

Como corolario de la reforma se fundó el Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación, instancia que verificaría e impulsaría la aplicación de la reforma.

---

costumbre de la población cuando dice que los integrantes del ayuntamiento no podrán ser elegidos para ocupar otro cargo en el mismo, si no han pasado por lo menos dos años, pero siempre y cuando "donde el vecindario lo permita".

En las modificaciones de 1998, se le reconoció al municipio su calidad de territorio de gobierno y de ámbito administrativo, estableciendo al ayuntamiento como su titular y precisando sus facultades reglamentarias.<sup>6</sup>

### **3.1.3 La reforma constitucional federal de 1984 y las instituciones municipales en Tlaxcala**

En el contexto nacional del fortalecimiento municipal, Tlaxcala adaptó su legislación relativa a las instituciones municipales, pero obligada por su propia realidad sociopolítica, tuvo que ir más lejos en sus alcances, en función del ancestral sentimiento comunitario-autonomista existente en las poblaciones tlaxcaltecas.

En 1984 se llevaron esas reformas a la constitución local, a la Ley orgánica municipal y a la Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del estado de Tlaxcala, para que estuvieran acordes con el artículo 115 constitucional, pero además, incluyó una representación más amplia de los habitantes de las comunidades que, sin ser municipios, son importantes por su extensión o por el número de sus habitantes, mediante la elección por voto universal, secreto, personal y directo de los agentes municipales (anteriormente electos exclusivamente por usos y costumbres) que incorporó como regidores de pueblo con voz y voto en el cabildo de su correspondiente ayuntamiento, dándoles además amplias atribuciones en ámbito de su representación territorial; prácticamente se estableció un cuarto nivel de gobierno, pues de acuerdo a la reforma, ahora se tendría un ámbito federal, otro estatal, otro municipal y uno comunitario.

---

<sup>6</sup> Se definió el objeto de las leyes municipales; se reorganizó el esquema de las funciones del municipio y de su responsabilidad en la prestación de servicios públicos; se ampliaron las posibilidades de coordinación y asociación municipales; se fortaleció un poco más la hacienda y el patrimonio del municipio; se incorporó la fiscalización de las cuentas públicas del municipio por parte de las legislaturas locales y se fortalecieron las atribuciones de mando sobre la policía preventiva municipal.

Las anteriores reformas sirvieron de base para que Tlaxcala encontrara un nuevo cauce a su desarrollo político nacido de su propia experiencia autonomista para fortalecer lo que Lira y Ortega denominara *poder municipal*, haciendo de cada comunidad un pequeño municipio.

La reforma federal del artículo 115 se tradujo en las siguientes reformas locales y las leyes secundarias correlativas:

a) Del artículo 54, fracción XI, de la constitución política del estado de Tlaxcala (CPET) (periódico oficial del 1 de febrero de 1984) que canceló la facultad del gobernador para intervenir en las controversias que se presentaban en las elecciones de los ayuntamientos o dentro de su propio funcionamiento, pasando a ser facultad del congreso del estado.

b) Del artículo 161 de la Ley de organizaciones políticas y procesos electorales de Tlaxcala (LOPPET) para que los agentes municipales fueran electos por voto universal, secreto y directo, el mismo día de la elección de los ayuntamientos.

c) Del artículo 87 de la CPET y el artículo 19 de la Ley orgánica municipal (LOM) para que los agentes municipales pasaran a formar parte del ayuntamiento como regidores de pueblo, con voz y voto, representando los intereses de su comunidad ante el cabildo.

d) Se incluyó en la CPET (artículo 91, fracción III), un capítulo en materia económica, en virtud del cual se expidió una nueva Ley del impuesto predial, determinando que esta contribución la recaudara y la administrara el municipio. Además se determinó que los cabildos a su vez podían transferir el cobro y administración del impuesto predial a las agencias municipales.

e) Se reformó el artículo 6 de la CPET elevando los convenios de coordinación entre la federación, el estado y los municipios a la categoría de normas obligatorias.

f) Reformas a los artículos 98, 99 y 100 de la CPET estableciendo el Sistema de planeación estatal y municipal.

g) Reformas a los artículos 91, 92, 93 y 94, de la CPET para ampliar las atribuciones de los municipios, así como sus facultades en el manejo de sus propios recursos y su derecho a recibir los recursos de las participaciones federales en lo que se refería al ramo 33 (obras de infraestructura para servicios).

h) Derogación de los artículos 9, 12 y 14 de la Ley de ingresos para los municipios que les impedían manejar de manera autónoma su hacienda.

i) Se firmó un convenio de descentralización con la Secretaría de salubridad y asistencia para desconcentrar los servicios de salud pública; proceso que culminó con la expedición de la Ley de salud del estado de Tlaxcala, cuyo artículo 16 establece la competencia de los ayuntamientos en materia de salud pública.

j) Desconcentración de las Juntas de agua potable, pasando primero a la jurisdicción estatal y enseguida a la municipal, transfiriendo los sistemas de agua potable a las juntas y comisiones municipales para su administración, elaborándose para tal efecto la Ley de agua potable y alcantarillado de Tlaxcala.

k) Con base en el Convenio único de fortalecimiento municipal y en la Ley de coordinación fiscal que en la cláusula XX establecía que por lo menos el 20% de lo que recibiera el estado en participaciones federales sería entregado a los ayuntamientos. Se aprobó la Ley de coordinación fiscal respectiva.

l) Expedición de la Ley de obras públicas del estado de Tlaxcala (periódico oficial del 29 de agosto de 1984) por la que se regularon los gastos, la planeación, programación, presupuestación, ejecución, mantenimiento, conservación, demolición y control de la obra pública, tanto del gobierno del estado como de los municipios, creando además los comités de planeación estatales y municipales.

m) Expedición, por parte de los respectivos cabildos, de los Reglamentos de mercados, rastro municipal, administración del sistema de agua potable, Reglamento orgánico municipal, Reglamento para la aplicación de sanciones administrativas, Reglamento de tránsito y Bando de policía y buen gobierno, para hacer efectivas sus facultades reglamentarias.

Con todas estas modificaciones no sólo se trató de cumplir con la reforma federal, reforzando al municipio y su ayuntamiento, sino incluso avanzó en lo concerniente a las entonces denominadas agencias municipales, a las que se les dio un reconocimiento jurídico y se estableció a su titular como parte de la instancia deliberativa del cabildo, además de otorgarle atribuciones para determinar y llevar a cabo su propio programa de obras públicas en su comunidad.

Por lo que se refiere a la reforma federal de 1998, ésta se trasladó integralmente a los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, y 94, de la constitución del estado (periódico oficial, número extraordinario del 18 de mayo del 2001), aunque con un orden diferente. Lo que vale la pena señalar es que en el artículo 87 estableció un párrafo nuevo donde se definió a nivel constitucional esa instancia que eran las agencias municipales, después presidencias auxiliares municipales, ahora denominadas presidencias de comunidad, dejando claro que eran órganos desconcentrados de la administración municipal, subordinados al ayuntamiento, cambiando de esta manera la concepción que hasta entonces se tenía de esa instancia.

También que artículo 91, instituyó como criterio de distribución de los recursos para las presidencias de comunidad, la proporción del número de habitantes y el artículo 94 estableció la obligación de las presidencias de comunidad de formar comités de obras y recursos materiales, así como publicar en el Periódico Oficial del gobierno del estado, la distribución de los recursos asignados.

### **3.2 Los usos y costumbres en la legislación electoral vigente en Tlaxcala**

#### **3.2.1 Estatuto jurídico de las presidencias de comunidad en Tlaxcala**

La constitución federal establece que el municipio constituye el tercer nivel de gobierno y la base de la organización política de la república mexicana; pero en Tlaxcala, se ha institucionalizado otra autoridad municipal jerárquicamente situada

por debajo del municipio y que años atrás era denominada agencia municipal, luego, presidencia municipal auxiliar y actualmente, presidencia de comunidad, cuyos titulares han sido respectivamente el agente municipal, el presidente municipal auxiliar y el presidente de comunidad. Esta institución representa la creación de una representación comunal al interior del ayuntamiento ya que su titular forma parte del cabildo, con voz y voto, en calidad de regidor de pueblo.

Raúl Olmedo sostiene que esta medida constituye la creación de un cuarto orden de estado y de gobierno en el que se otorga cierta autonomía a las comunidades.<sup>7</sup>

Esta institución trata de conciliar la realidad sociopolítica con las normas fundamentales del estado y de la República y es consecuencia lógica de una ancestral tradición comunitaria en el estado, que sobrevivió y se ha revitalizado a lo largo de la historia tlaxcalteca y aún sigue actuando en el seno de más de cuatrocientas comunidades como fuerza integradora de su vida social, política, económica, cultural y religiosa.

Desde la primera Ley orgánica del poder municipal, expedida por Miguel Lira y Ortega el 30 de junio de 1868, en el capítulo V, ya se establecía la figura de agencia municipal y su titular, el agente municipal era considerado como el ejecutor de las disposiciones del ayuntamiento en los pueblos que no tenían el rango de cabecera municipal. El titular del cargo era electo por los habitantes de la comunidad de acuerdo a sus normas consuetudinarias, debiendo cumplir con los requisitos de ser habitante de la localidad y tener 21 años. Las funciones que el agente municipal desempeñaba eran a) Cumplir y hacer cumplir las órdenes del presidente municipal y las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. b) Presentar ante uno y otro las necesidades de sus respectivos pueblos, proponiendo los remedios que considerara adecuados. c) Cuidar el buen orden, seguridad y tranquilidad públicas, dando conocimiento en el acto al presidente del

ayuntamiento de cualquier acontecimiento notable. d) Hacer que los caminos, montes, aguas, ejidos, monumentos, antigüedades y demás objetos públicos y de curiosidad que existieran en su localidad se conservaran en buen estado.

Aunque el agente municipal venía a ser representante del presidente municipal y del ayuntamiento ante sus vecinos, se contemplaba también la posibilidad de que fuera el portavoz de las necesidades de la comunidad hacia el ayuntamiento, contando con la facultad de proponer soluciones a dicha problemática que él, como vecino del lugar, conocía de primera mano.

La Ley orgánica municipal de 1881 no cambió sustancialmente la figura, sino que añadió a los requisitos de la edad y domicilio para desempeñar el cargo de agente municipal, el de haber demostrado tener un modo honesto de vivir.

Posteriormente, la citada ley, en su edición de 1919, delimitó la duración del cargo de agente municipal a un año y añadió como requisito para su desempeño el saber leer y escribir, sin modificar sus funciones.

Más adelante, en 1945, la misma ley introdujo la reelección del agente municipal por una sola vez, sin modificar tampoco los otros elementos que conformaban esa institución.

La versión de 1955, en su artículo 51, señalaba que el agente municipal tenía como función ser el ejecutor de las disposiciones del ayuntamiento en los lugares que no fueran cabecera de la municipalidad y duraba un año en el ejercicio de su cargo, pudiendo ser removido por causa justificada o ratificado su nombramiento por un año más. A partir de esta ley, los agentes municipales eran nombrados por los ayuntamientos consultando la opinión de los propios pueblos y podían cesarlos por causas graves y justificadas.

En el mismo sentido, en la versión de 1964, artículo 71, señalaba que los agentes municipales eran los encargados de ejercer las atribuciones del ayuntamiento dentro de los límites de su circunscripción, previa autorización y

---

<sup>7</sup> Raúl Olmedo Carranza, *op. cit.*, p. 9.

bajo vigilancia del mismo, buscando siempre conservar la seguridad y el orden entre los vecinos de la localidad en la que actuaban. En esta ley, como lo señalaba su artículo 74, nuevamente los agentes eran electos en asambleas populares en las que era indispensable la presencia de la comisión permanente de gobernación y seguridad pública (presidida por el presidente municipal) y del secretario del ayuntamiento, quien debía contar, al levantar el acta respectiva, con el último padrón de los vecinos del poblado.

El artículo 76 especificaba claramente las funciones de los agentes municipales de esa época que ya se habían ampliado un poco más: I. Formar los padrones y remitirlos al ayuntamiento. II. Facilitar datos estadísticos. III. Procurar el orden, dando aviso si hubiera alguna alteración. IV. Rendir informes al Registro Civil. V. Informar de las necesidades de la comunidad. VI. Dar parte de cualquier calamidad o epidemia pública. VII. Practicar en ausencia de los agentes subalternos del Ministerio Público, las diligencias previas indispensables en los casos de flagrante delito. VIII. Promover obras de mejoramiento.

Hasta aquí se mantenía una perspectiva en la que el agente municipal era un representante del ayuntamiento hacia la comunidad, una especie de extensión del poder del ayuntamiento y en consecuencia, por la naturaleza misma de las atribuciones de las que estaba investido por la ley, era un instrumento de control político de las comunidades por parte de un poder central (en este caso del ayuntamiento y especialmente del presidente municipal).

Sin embargo, a partir de la reforma federal de 1984 al artículo 115 con la que se trató de restablecer el dinamismo político y económico a los municipios, la perspectiva nuevamente cambió: la Ley orgánica municipal de 1984 (LOM)<sup>8</sup> representó una ruptura histórica con el contexto nacional y una recuperación del ancestral poder comunitario y su tradición autonomista hacia el interior de las

---

<sup>8</sup> Decreto 51, del 24 de octubre de 1984, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, tomo LXXIX, núm. 44, 4ª. sección.



poblaciones del estado. A partir de ella, los agentes municipales representaron a los ayuntamientos en sus respectivas localidades, pero también a los vecinos de éstas en el seno del propio ayuntamiento interviniendo con voz y voto en las sesiones del cabildo con la categoría de regidor de pueblo, convirtiéndose en verdaderos representantes y portavoces de su comunidad. La reforma local no sólo fortaleció el municipio, sino también descentralizó recursos y competencias hacia las comunidades menores que reunieran los requisitos para acceder a la categoría de presidencias de comunidad, y que de acuerdo a las cifras oficiales del Instituto Electoral de Tlaxcala<sup>9</sup>, hasta el año 2003 eran 406.

Este paso significó, institucionalizar la antigua relación prehispánica que conjugaba el poder local comunitario con otros ámbitos de poder más amplio. Olmedo sintetiza la trascendencia de estas reformas diciendo que, con ellas, se introdujo el principio de representación comunal y territorial dentro del ayuntamiento, estableciendo un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento, operándose simultáneamente un proceso de descentralización y de desconcentración de las competencias municipales hacia los pueblos y barrios, abriéndose también una nueva forma de participación social.<sup>10</sup>

### **3.2.2 Regulación jurídica de las agencias municipales**

Los principales temas modificados por la reforma, fueron:

a) Requisitos para ser agencia municipal. De acuerdo a los artículos 9 y 14 de la LOM se requería tener más de mil habitantes y contar con los servicios públicos

---

<sup>9</sup> "Relación de presidencias municipales auxiliares", Manuscrito, Instituto Electoral de Tlaxcala, Tlaxcala, 1998.

<sup>10</sup> Raúl Olmedo Carranza, *op. cit.*, pp. 35-36.

elementales, (escuela primaria y panteón) y que el congreso hiciera la declaración respectiva.<sup>11</sup>

b) Definición y naturaleza. Aunque no existe todavía una definición, de la lectura de los artículos 40 y 42, fracción I, de la LOM de 1984, se desprende que tienen una doble función: “Los agentes municipales representarán al ayuntamiento en sus respectivos ámbitos de competencia territorial y a los vecinos de éstos en el seno del propio ayuntamiento”,<sup>12</sup> ya que ahora participan con voz y voto en las sesiones del cabildo como regidores de pueblo (artículo 19 de la misma LOM y 156 de la Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del estado de Tlaxcala, LOPPET).

c) Requisitos para ocupar el cargo. En el caso de los agentes municipales, que ahora ya son regidores de pueblo y forman parte del ayuntamiento, los requisitos para desempeñar el cargo son los mismos que para los demás integrantes del ayuntamiento, artículos 88 y 89 de la CPET y 8 de la LOM: ser ciudadano tlaxcalteca, tener 21 años cumplidos al día de la elección, ser habitante de la comunidad, por lo menos seis meses antes de la elección, separarse seis meses antes (no especifica si antes del registro de candidatos o antes de la elección) de las fuerzas armadas o del cargo de servidor público y no ser ministro de algún culto.

d) Procedimiento para la elección. La reforma municipal de 1984 pretendió además adquirir mayor control sobre ellos, estableciendo que fueran electos bajo las mismas condiciones de elecciones controladas por un órgano externo a la comunidad. Por ello, los artículos 87, 88 y 89 de la CPET; el artículo 161 de la

---

<sup>11</sup> Sin embargo, en el transcurso de la investigación pudimos constatar que no todas las 406 presidencias de comunidad oficialmente reconocidas, cumplen con tales requisitos y su reconocimiento por parte del congreso ha respondido más a las presiones de las comunidades que quieren recibir recursos directos y evitar conflictos en los ayuntamientos.

<sup>12</sup> *Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del estado de Tlaxcala*, Comisión estatal electoral del estado de Tlaxcala, Tlaxcala, Talleres Gráficos del Estado de Tlaxcala, octubre de 1992.

LOPPET; y los artículos 8, 41 y 38 de la LOM; pretendieron por primera vez regular la elección de los entonces agentes municipales, llevándola, del sistema de usos y costumbres, a una elección por voto que después se denominaría elección constitucional o elección por voto universal.

Por otra parte, en ninguna de las disposiciones legales se hace referencia a la elección de los agentes municipales a través del sistema por usos y costumbres, lo que refuerza la hipótesis de que se pretendía que los agentes municipales sólo fueran electos a través de elecciones constitucionales; sin embargo, en la práctica lo que sucedió fue que las comunidades siguieron eligiendo a su agente municipal de acuerdo al sistema consuetudinario: en una asamblea de pueblo; y, en algunos casos, una vez electo en tal asamblea, era registrado para que participara en la elección oficial por voto. Además, se tuvieron que tolerar las elecciones consuetudinarias puras con la justificación de que tanto el artículo 87 de la CPET como el artículo 41 de la LOM, hablaban de una elección popular y directa y por lo mismo dentro de ella cabían, tanto la elección por voto como la elección mediante el sistema de usos y costumbres. El artículo 87 de la CPET, establecía que los agentes municipales deberían ser electos en la misma fecha de los ayuntamientos y que tomarían posesión el día 3 de enero inmediato posterior al día de la elección; mientras que el artículo 161 de la LOPPET, en sus XI fracciones detallaba el procedimiento de elección: se realizará el tercer domingo de noviembre (igual que los ayuntamientos), previa convocatoria emitida por el ayuntamiento, precisando el lugar y fecha para el registro de candidatos, en las mismas casillas, en el mismo horario, pero en una urna adecuada y con boletas específicas; con candidatos que fueran propuestos por lo menos por 50 ciudadanos de la localidad, quienes firmarían y anotarían el número de su credencial de elector. El recuento de votos lo realizarían los mismos funcionarios de casilla quienes enviarían el paquete electoral correspondiente al comité municipal electoral; la calificación de la elección la llevaría a cabo el congreso del estado.

Las mismas disposiciones fueron retomadas en el artículo 41 de la LOM, además de que el artículo 38 de la misma, fracción II inciso a, establecía específicamente como una función de la comisión de gobernación del ayuntamiento coadyuvar en la preparación y realización de las elecciones de los agentes municipales.

A pesar de que se pretendió realizar la elección de agentes municipales por voto constitucional, los partidos políticos quedaban excluidos ya que no podían participar como tales en la elección, sino que sólo podían participar candidatos propuestos por 50 ciudadanos, es decir, candidaturas ciudadanas independientes, con lo cual se trató de mostrar a los miembros de las comunidades que ningún elemento extraño a la misma obstaculizaría su voluntad y que prácticamente se trataba de oficializar la elección realizada por la comunidad.

e) Duración del cargo. La duración del cargo se amplió igualándola al periodo del ayuntamiento, (tres años) según el artículo 41. Con esto se trató de acercar más las funciones y el desempeño de los agentes municipales a las del presidente municipal y en ese sentido se vieron fortalecidos, pero, en este punto y con la forma de elección mediante voto universal, libre, secreto y directo, empezaron las fricciones al interior de las comunidades ya que ambas disposiciones entraron en conflicto con la costumbre de la mayoría de comunidades de elegir a su agente municipal a través de la asamblea de pueblo (usos y costumbres) y por un periodo de un año, con posibilidad de confirmarlo en el cargo por otro año más.

f) Funciones y atribuciones: El artículo 87 de la CPET estableció de manera escueta que los agentes municipales formarán parte del ayuntamiento con el carácter de regidores, lo cual significa que tendrían las mismas funciones y prerrogativas que los regidores electos por planilla, como lo confirma el artículo 42 de la LOM. que establece como facultades de los agentes municipales: I. Representar a sus vecinos en el seno del ayuntamiento con el carácter de regidores de pueblo ejerciendo las mismas facultades de los demás regidores. II. Cumplir y

hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento en la circunscripción en que fueron electos. III. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario. IV. Lo demás que le otorgue el ayuntamiento.

Queda patente una vez más, en esta disposición y la que establece el artículo 40, la doble función del agente municipal antes mencionada y que representa los intereses de su comunidad (que aquí se denomina circunscripción) ante el ayuntamiento y al mismo tiempo son representantes de éste ante aquélla. En cuanto a la denominación que reciben como integrantes del cabildo, hay que hacer notar que la constitución dice que participarán en el mismo con el carácter de regidores, mientras que la LOM en diversos artículos (19, 25 y 42 fracción I), los denomina regidores de pueblo. Otro dato importante a considerar es que la LOM establece claramente en su artículo 27 que el desempeño del cargo será honorífico, es decir, no remunerado.

### **3.2.3 Regulación jurídica de las presidencias municipales auxiliares**

Raúl Olmedo Carranza comenta que devolverles a las comunidades facultades que les permitieran ejercer su autogobierno recuperando legalmente parte de su autonomía, en un lapso de diez años (de 1984 a 1994), fue una experiencia que conformó una nueva conciencia política y originó un movimiento reivindicatorio de muchas comunidades por acceder al rango de verdaderos municipios, no conformándose ya con un papel subordinado de agencias municipales, lo que originó una fuerte presión sobre el congreso del estado y sobre el poder ejecutivo.<sup>13</sup>

El 4 de agosto de 1995, mediante el Decreto 196 (periódico oficial del 25 de agosto de 1995) se reformaron los artículos 21 y 87 y se adicionó el artículo 94,

---

<sup>13</sup> Raúl Olmedo Carranza, *op. cit.*, p. 91.

todos de la CPET, con el fin de incorporar a dieciséis nuevos municipios<sup>14</sup> y elevar de dos a veintidós los requisitos que deberían cumplirse a partir de ese momento para que las comunidades pudieran constituirse en nuevo municipio (artículo 21); y los dos siguientes (el 87 y el 94) para cambiar la denominación de las antiguas agencias municipales a presidencias municipales auxiliares y la de sus titulares, los agentes municipales, a presidentes municipales auxiliares y para remitir a la LOM su reglamentación.

También el mismo 4 de agosto de 1995, por decreto 197, el congreso del estado reformó en el mismo sentido los artículos 9, 14 fracción III, 19, 23, 32 fracción XIII, 38 fracción II inciso a, 40, 40 bis, 41, 42, se añadieron los artículos 41-A, 41-B, 41-C, 41-D, 43, 44 y 45, de la LOM.

Dentro de esta reforma, destacan: la ampliación de los requisitos legales en cuanto a población, extensión y servicios que deberá reunir una comunidad para poder tener el rango de presidencia municipal auxiliar que ya se señalaban de manera genérica en el artículo. 14, fracción. III, de la misma ley, cuando habla de las poblaciones que se consideran pueblos y que ahora se retoman en el artículo 40 (que tenga cuando menos media hectárea de terreno apto para cementerio; un local apropiado para la presidencia municipal auxiliar, o que cuente con un terreno para construir en él, el edificio de la misma; y que tenga capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos municipales).

Por otra parte, en el artículo 40 bis que se adicionó, es significativo que haya varios cambios en el lenguaje: ahora se habla de presidencias municipales auxiliares (no de sus titulares) y se dice que éstas actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos (ya no se menciona la

---

<sup>14</sup> Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehlla, Emiliano Zapata, Benito Juárez, San Francisco Tetlanohcan, San José Teacalco, San Juan Huactzinco, Santa Isabel Xiloxoxtla, San Lorenzo Axocomanitla, Lázaro Cárdenas, San Jerónimo Zacualpan, Santa Ana Nopalucan, San Damián Texoloc, La Magdalena Tlaltelulco, San Lucas Tecopilco.

función de representar los intereses de la comunidad en el cabildo como se hacía en las leyes orgánicas anteriores) y por consiguiente, sólo tendrán las atribuciones que les sean necesarias para mantener en términos de la ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde funcionen.

En el mismo sentido, el artículo 41, define por primera vez a las presidencias municipales auxiliares como órganos desconcentrados de la administración pública municipal que estarán a cargo de un presidente municipal auxiliar, el cual será electo en forma popular directa, cada tres años de conformidad con la constitución política local, código electoral y las bases que ahí mismo establece. Un cambio importante es que ahora ya no serán los ayuntamientos quienes convoquen a elecciones, sino el consejo general del Instituto Electoral de Tlaxcala (inciso II de las bases) que había sido creado en 1994; sin embargo, la calificación de las elecciones las seguía haciendo el congreso del estado.

Los artículos 41A, 41B, 41C y 41D adicionados refuerzan más la nueva concepción de las presidencias municipales auxiliares, al explicitar que son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y por ende estarán jerárquicamente subordinadas al ayuntamiento, al que deben rendir cuentas de los asuntos que resuelvan dentro de los límites territoriales de su jurisdicción; además, se aclara que el desempeño del cargo será de carácter honorario, característica que se había mantenido con base en la tradicional concepción del desempeño de los cargos civiles como un deber y un servicio a la comunidad, lo cual es un signo de que los regidores, tanto los electos por planilla como los regidores de pueblo, comenzaban a exigir una remuneración por el cargo.

En el artículo 42 se especifican las facultades y obligaciones de los presidentes municipales auxiliares que pasan de cuatro a veintidós fracciones, pero se elimina la antigua fracción I de la LOM de 84 que era la sustancial y los definía como “representantes de sus vecinos en el seno del ayuntamiento”, cuestión que ahora se

omite y en cambio se desglosan una serie de atribuciones administrativas derivadas del ayuntamiento y del presidente municipal:

- I. Cumplir y hacer cumplir la leyes federales, estatales y municipales, así como los acuerdos que dicte el ayuntamiento al que corresponda y demás disposiciones que le encomiende el presidente municipal.
- II. Acudir a sesión de cabildo en calidad de regidor de pueblo.
- III. Cuidar dentro de su jurisdicción, del orden, de la seguridad de las personas y de sus intereses.
- IV. Elaborar el programa de obras a realizar dentro de su comunidad.
- V. Previa aprobación del plan de trabajo por el ayuntamiento correspondiente, promoverá la construcción de obras de utilidad pública y de interés social, así como la conservación de las existentes.
- VI. Rendir mensualmente al ayuntamiento, las cuentas o el movimiento de fondos de la presidencia municipal auxiliar, entregando copia de la misma a la contraloría mayor del ingreso y gasto públicos, del congreso del estado.
- VII. Imponer las sanciones a que se refiere el Reglamento de Policía y Buen Gobierno y demás Leyes y Decretos, procediendo al cobro de multas, a través de la oficina recaudadora correspondiente.
- VIII. Elaborar el padrón de los contribuyentes de los impuestos municipales de su jurisdicción.
- IX. Realizar el cobro y la administración del impuesto predial en la jurisdicción que le corresponda.
- X. Vigilar las funciones del encargado del registro civil, llevando tales actos exclusivamente dentro de los límites de la jurisdicción que tenga señalada la misma presidencia municipal auxiliar.
- XI. Representar al ayuntamiento y al presidente municipal en las poblaciones que correspondan a la jurisdicción de la presidencia municipal auxiliar.
- XII. Informar al presidente municipal del municipio a que corresponda, de lo que suceda en la población a su cargo.
- XIII. Orientar a los particulares sobre las vías legales que puedan utilizar para resolver sus conflictos.
- XIV. Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad.
- XV. Auxiliar a las autoridades federales, del estado y municipales en el desempeño de sus atribuciones.
- XVI. Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en



contravención a las leyes y reglamentos. XVII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario. XVIII. Integrar las comisiones de agua potable, haciéndose cargo de la administración de las mismas. XIX. Proporcionar los servicios públicos necesarios, a las comunidades dentro de su jurisdicción. XX. Administrar el panteón de su comunidad. XXI. Regular la instalación y funcionamiento de los comerciantes no establecidos, dentro de su comunidad. XXII. Las demás funciones que le encomiende esta ley y el ayuntamiento correspondiente.

Se nota que aunque en la letra se trató de disminuir la creciente participación de los presidentes municipales auxiliares en los cabildos, explicitando sus atribuciones y funciones tratando de limitarlos a ser órganos ejecutores del ayuntamiento en sus comunidades y a fungir como representantes de éste ante los pobladores, el contacto directo con la gente y el compromiso con su comunidad fue más fuerte y ésta los obligó a seguir fungiendo como portavoces de la misma, lo cual se ha visto reflejado en los numerosos conflictos y destituciones (por diferentes vías) de los titulares que se han llegado a asumir como funcionarios del ayuntamiento y no como defensores de los intereses de su comunidad.

Por otra parte, se dejó en la indefinición la implicación que tiene el hecho de que los presidentes municipales auxiliares tengan la categoría de regidores de pueblo dentro del ayuntamiento, pues algunos ayuntamientos han creado dificultades y controversias en la resolución de los problemas del municipio, pues no ha quedado claro si los regidores de pueblo pueden votar en los asuntos que son de la incumbencia de la cabecera municipal.<sup>15</sup>

Otros ayuntamientos han optado por la práctica de permitir que los regidores de pueblo voten sólo cuando se tratan asuntos relacionados con su comunidad.

---

<sup>15</sup> Como el de Huamantla que tiene hasta 39 regidores de pueblo, frente a los siete que normalmente se integran por votación.

Tampoco se ha establecido si los regidores de pueblo pueden formar parte o no de las comisiones del ayuntamiento.

Después de las modificaciones antes señaladas, hubo otras reformas significativas en lo referente a las presidencias municipales auxiliares: el Decreto número. 81 del 11 de junio de 1997 mediante el cual se reformó, entre otros, el artículo 82 del CET, en su fracción XV y mediante la cual, a partir de ese momento, pasó a ser atribución del Consejo General del IET la calificación de la elección de los presidentes municipales auxiliares que hasta entonces estaba en manos del congreso.

Una nueva reforma de la LOM y del CET se llevó a cabo en 1998: el 7 de febrero, por los decretos números 141 y 142 se reformaron los artículos 208, 235, 299 del CET y 41 y 41-A de la LOM, estableciendo que los presidentes municipales auxiliares se podrían elegir mediante el voto universal, libre, secreto, personal y directo, o en forma popular directa, de acuerdo a lo previsto en la CPET y el CET; pudiendo, a partir de ahora, participar los partidos políticos postulando candidatos para la elección de los presidentes municipales auxiliares por voto, lo cual hizo necesario adecuar numerosos artículos del CET para homologar esta elección con las otras que también se realizan mediante voto, en lo que se refiere a registro, campañas electorales, representantes de partido, etc. Con esta disposición se regularizó jurídicamente la situación anómala que persistía en la elección, al establecer las dos posibilidades y las reglas básicas para las elecciones por usos y costumbres, como veremos en el siguiente apartado.

En esta reforma, quien emite ahora la convocatoria para elecciones es el consejo general del Instituto Electoral de Tlaxcala, en la que además de especificar el lugar y los requisitos para el registro de candidatos, debería publicar la relación de comunidades, barrios o secciones que eligen presidente municipal auxiliar por voto universal, libre, secreto, personal y directo, dando por hecho que las poblaciones que no aparecieran en dicha relación harían su elección mediante el

sistema de usos y costumbres, lo cual iba generar numerosos problemas y conflictos.

Por primera vez se reconocieron explícitamente, tanto en el CET como en la LOM, los usos y costumbres de las comunidades como procedimiento para elegir a su presidente municipal auxiliar: fracción primera del artículo 41 de la LOM: “Tratándose de aquéllos que sean electos en forma popular directa, se atenderán a los Usos y Costumbres de la comunidad que los elija.”

Por otra parte, en relación con esta elección de presidente municipal auxiliar, dentro del CET, su artículo 208 señala en su fracción II, que el registro de candidatos a presidente municipal auxiliar, (para que sean electos a través de voto constitucional) puede hacerse, por primera vez, a través de candidatos propuestos por los partidos políticos o por la ciudadanía; en este último caso bastará que la propuesta sea hecha cuando menos por cincuenta ciudadanos empadronados de la población correspondiente, mientras que anteriormente los partidos estaban excluidos de esa elección.

#### **3.2.4 Regulación jurídica de las presidencias de comunidad**

A raíz de la nueva reforma federal de 1998, a la que también hicimos referencia en párrafos anteriores, por el decreto 113 del 23 de mayo de 2001, se reformó la CPET y se expidió una nueva Ley municipal del estado de Tlaxcala (LMET). Por lo que respecta a la constitución, las reformas se publicaron en el número extraordinario del Periódico Oficial del Gobierno del Estado con fecha 18 de mayo de 2001 y podemos decir en términos generales que todas las disposiciones modificadas del artículo 115 de la Constitución Federal, fueron retomadas por la CPET, aunque en un orden diferente, en el Título IV, titulado De los Municipios, en los artículos del 86 al 94.

En dichos artículos, además de adecuarse a las reformas del 115 de la carta magna, en lo que se refiere a las presidencias municipales auxiliares, la reforma local les cambia el nombre a presidencias de comunidad y sus titulares fueron denominados presidentes de comunidad, manteniendo la definición de que son solamente órganos desconcentrados de la administración municipal y subordinados a ella. Ahí mismo se establece que los ayuntamientos distribuirán los recursos hacia las presidencias de comunidad en función del número de habitantes; quienes además tendrán la obligación de establecer comités de obras y publicar en el Periódico Oficial la distribución de los recursos asignados. En el artículo 87 se mantiene la elección popular directa de los presidentes de comunidad, término ambiguo y que ya no correspondía a lo dispuesto por el CET y por la LOM anterior.

La nueva LMET amplía las disposiciones de la reforma constitucional: mantiene y subraya el carácter subordinado de las presidencias de comunidad como órgano desconcentrado de la administración municipal en los artículos 53 y 55, y también al otorgar facultades al ayuntamiento para que expida el Reglamento de las presidencias de comunidad; retoma el cambio de denominación: presidencias de comunidad y presidentes de comunidad; se mantiene su carácter de regidores de pueblo; se añade la obligación de todos los regidores del ayuntamiento (incluyendo a los regidores de pueblo) de Representar los intereses de la población (artículo 39, fracción. II); los presidentes de comunidad quedan sujetos a las mismas disposiciones de los demás municipales integrantes del ayuntamiento en lo que se refiere a faltas temporales o definitivas (artículo 40).

Finalmente, el capítulo décimo de la LMET está consagrado exclusivamente a las presidencias de comunidad y comprende los artículos 49 a 56, en los que se retoma su definición, su subordinación al ayuntamiento, los requisitos para adquirir el rango de presidencia de comunidad que siguen siendo los mismos.

En lo que se refiere a la forma de elección de los presidentes de comunidad hay varios cambios sustanciales: se mantienen las dos formas de elección, por voto constitucional o por el sistema de usos y costumbres; en el primer caso se mantienen las dos posibilidades: candidatos por partido o candidatos por ciudadanía. El IET organizará en su totalidad el proceso de elección por voto; y, la novedad es que ahora también tendrá injerencia en las elecciones por usos y costumbres, ya que deberá no sólo publicar la lista de las comunidades que eligen a su autoridad mediante voto, como ya lo venía haciendo, sino que además, deberá determinar cuáles elecciones se harán respetando el sistema de usos y costumbres (artículo 52, fracción I). Además, de acuerdo a la fracción. VI deberá validar el acta de la asamblea de pueblo en la que se haya elegido al presidente de comunidad y será el IET quien informe al ayuntamiento de los resultados de dicha asamblea.

Por primera vez se toma en cuenta que los periodos de duración del cargo de los presidentes de comunidad (artículo 54), electos por usos y costumbres, durarán tres años “[...] salvo costumbre reconocida en contrario por el Instituto Electoral”<sup>16</sup>.

En cuanto a las facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad hay que señalar que además de las genéricas para todos los integrantes del ayuntamiento señaladas en el artículo 39, el artículo. 56 retoma prácticamente las mismas del artículo 42 de la LOM anterior, pero con algunos cambios sutiles: por ejemplo, en la fracción II se establece la obligación de asistir a las sesiones de cabildo, suprimiendo “en su calidad de regidores de pueblo”. En la fracción VI se establece que deberá remitir, además del informe financiero, la documentación comprobatoria; en la fracción IX, que se refiere al cobro del impuesto predial, pero se añade que sólo podrá hacerse si tiene la capacidad administrativa y con la

---

<sup>16</sup> Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, Decreto 113, mayo 23 de 2001, Tlaxcala, Secretaría Ejecutiva del IET, 2001, p. 180.

aprobación del ayuntamiento. La fracción XVIII suprime la facultad de administrar las comisiones de agua potable ya que ahora sólo podrá integrarlas y expedir su reglamento.

Una disposición contenida en el artículo 40 de la LMET trastoca de una manera radical la vida de las instituciones municipales ya que dispone que:

Los integrantes en funciones del ayuntamiento tendrán derecho a una retribución económica de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. Esta erogación deberá sujetarse a criterios de austeridad, equidad y proporcionalidad a la Hacienda Pública Municipal y al trabajo desempeñado y no afectará la atención a las demandas sociales ni a los activos del Municipio; será propuesta por el Presidente Municipal y aprobada por el cabildo. Esta disposición será vigilada por el Órgano de Fiscalización Superior y podrá ser revocada cuando lesione los intereses municipales de acuerdo con la facultad del Congreso del Estado. Los regidores informarán mensualmente al ayuntamiento de las actividades realizadas. Además deberán señalar el horario para la atención al público<sup>17</sup>.

Anteriormente los regidores ejercían el cargo con carácter honorario. Y con mayor razón los agentes municipales, presidentes municipales auxiliares o presidentes de comunidad. Como quedó asentado en los capítulos anteriores, este cargo tradicionalmente, por su origen prehispánico y colonial, se venía considerando como un servicio obligatorio a la comunidad que redundaba en prestigio social dentro de la misma y, al igual que los cargos religiosos, no sólo implicaba ejercerlo sin remuneración, sino incluso contribuyendo con sus propios recursos en su desempeño.

A partir de ese momento el cargo de presidente de comunidad se transformó en un cargo remunerado y burocratizado que va perdiendo su carácter de servicio a la comunidad y su representante va a perder su independencia puesto que ahora es un funcionario pagado por el ayuntamiento, además de que el móvil para buscar el

---

<sup>17</sup> Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, Decreto 146, diciembre 20 de 2001, Tlaxcala, Secretaría Ejecutiva del IET, 2001, pp. 248-249.

cargo será predominantemente económico y no de servicio o prestigio dentro de la comunidad.

Mediante el decreto 146 de fecha 20 de diciembre de 2001 se expidió una nueva Ley municipal del estado de Tlaxcala (LMET) que sustituyó totalmente a la anterior y que presenta las siguientes innovaciones en lo que se refiere a las presidencias de comunidad:

a) En el artículo 5, dentro de un conjunto de definiciones, se incluye la del presidente de comunidad que es “el representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el cabildo como regidor”<sup>18</sup>. Llama la atención el retorno de la antigua idea de que este funcionario era representante de su comunidad ante el ayuntamiento, pero se da mayor énfasis a su verdadero desempeño: ser auxiliar administrativo del ayuntamiento en su comunidad.

b) El artículo 112 establece que las presidencias de comunidad son autoridades auxiliares del ayuntamiento, junto con las delegaciones municipales y las representaciones vecinales.

c) En cuanto a su forma de elección, la única novedad con relación a la anterior es que se suprimen las menciones a la elección del presidente de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, es decir, ya no se menciona expresamente esta forma de elección, y sólo en la fracción VI del artículo 116 se retoma de manera muy general el mismo procedimiento señalado en el artículo 52 de la LMET de mayo del mismo año y se mantiene la disposición de que el IET validará el acta de la asamblea de pueblo en la que elijan a su autoridad. Por tanto, se siguen tolerando este tipo de elecciones sin que se les reconozca plenamente como en la reforma anterior.

d) En lo que se refiere a su duración en el cargo, el artículo 118 de la nueva ley establece que los presidentes de comunidad durarán el mismo tiempo que esté en

funciones el ayuntamiento al que pertenezcan, lo cual no deja de ser ambiguo, pero además establece que “[...] salvo costumbre reconocida en contrario, por el Congreso del Estado y por el Instituto Electoral de Tlaxcala”<sup>19</sup>. Esto último significa que el Congreso del Estado regresa de alguna manera a controlar este tipo de elección, pero por otro lado involucra al IET sin establecer los criterios que se deban seguir para tal reconocimiento, lo cual deja también esta disposición en un estado de vaguedad.

e) Por lo que respecta a las facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad (artículo 120), se mantienen prácticamente las mismas de la ley anterior y sólo se observa que se añade una más en la fracción VI (y se recorre la numeración), según la cual, el presidente de comunidad debe “informar anualmente a la comunidad de su gestión y administración, así como entregar dicho informe en sesión de cabildo”<sup>20</sup>. Y en la fracción XIX (antes XVIII) se le retira a la presidencia de comunidad la facultad de expedir el reglamento de las comisiones de agua potable y ahora deberá solicitar al ayuntamiento que lo expida.

En las últimas reformas se observa una tendencia a incrementar la dependencia de las presidencias de comunidad hacia el ayuntamiento y hacia el presidente municipal mediante la transformación del cargo en un puesto administrativo y político; al mismo tiempo, conlleva obligaciones y responsabilidades hacia ellos, además de permitir una mayor ingerencia del Congreso del Estado en cuanto a la forma de elegir a su autoridad.

Se trata ya de una instancia política nueva que por estar más cercana a la comunidad, se vuelve una reserva de votos que hay que controlar y vigilar desde las instancias que van más allá de los ayuntamientos, ya que estos últimos son más difíciles de controlar dada su composición pluripartidista.

---

<sup>18</sup> *Ibid.* P. 224.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 294.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 295.



### **3.3 Las elecciones por usos y costumbres y sus principios etnoculturales**

En este apartado se analizarán las normas no escritas del derecho consuetudinario a partir de dos experiencias que por sus contrastes nos permitan percibir cómo se viven las concepciones de autoridad, servicio comunitario, asamblea de pueblo y proceso electoral, entre otros, así como sus implicaciones en la vida comunitaria. El primer caso es el de Oaxaca que por su conformación pluriétnica ha mantenido vivos los usos y costumbres de sus comunidades, además, merced a una larga confrontación entre el sistema jurídico positivo nacional y los sistemas normativos consuetudinarios, ha tendido puentes de entendimiento y convivencia entre ambos sistemas, sobretodo en lo que se refiere a la materia electoral.

El otro caso se refiere a Tlaxcala, cuya población original, también fue pluriétnica (capítulo 1), pero a la llegada de los españoles con un predominio de la etnia teochichimeca o nahua, sufrió un paradójico proceso de resistencia-aculturación que ha conducido actualmente a la coexistencia de instituciones y tradiciones prehispánicas, mezcladas con algunas coloniales que siguen vigentes en la vida comunitaria de poblaciones indomestizas, que no se reconocen como étnicamente diferenciadas. En este segundo caso, también han seguido operando los usos y costumbres en cuanto a la organización político-religiosa de las comunidades, pero ahora se enfrentan al problema de desaparecer.

En este caso no se ha tratado de legislar ni tender puentes entre ambos sistemas de derecho electoral, lo que ha provocado conflictos y desajustes en la convivencia social al interior de las comunidades y en su relación de éstas con las diferentes instancias de gobierno.

### 3.3.1 Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca

Oaxaca es uno de los estados de la República con mayor población indígena: cerca de 4 millones, conformando 17 grupos étnicos diferentes que representan el 40% de la población total:

Esta Ley reconoce a los siguientes pueblos indígenas: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuatlís, Triquis, Zapotecos y Zoques. Así como a las comunidades indígenas que conforman aquellos pueblos y sus reagrupamientos étnicos lingüísticos y culturales como el caso de los Tecuates. Las comunidades afromexicanas y los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otro Estado de la República y que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado de Oaxaca, podrán acogerse a esta Ley.<sup>21</sup>

Por otro lado, Oaxaca se subdivide en 30 distritos electorales que recubren un total de 570 municipios, de los cuales, por lo menos en 300 habita una mayoría indígena. Del total de ayuntamientos, sólo en 162 se eligen a las autoridades municipales por el sistema de partidos políticos y voto universal, mientras que 418 lo hacen a través de lo que se ha denominado el sistema de usos y costumbres.

Para responder a las crecientes demandas políticas de la sociedad pluricultural que lo conforma, el estado de Oaxaca, a través de sucesivas reformas (1990, 1994, 1995, 1997 y 1998) a toda su legislación en materia electoral, penal y educativa, entre otras, ha ido conformando una normatividad jurídica de avanzada para la autodeterminación de los pueblos indios en el marco de una convivencia armónica entre el sistema jurídico positivo y los derechos consuetudinarios, y dentro de una óptica muy cercana a la del convenio 169 de la OIT.

En materia electoral, lo más destacado fueron las reformas de 1997 que adicionaron el Libro IV del Código de instituciones y procedimientos electoral de

---

<sup>21</sup> *Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas*, Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral, 2001, artículo 2º, pp. 27-28.

Oaxaca (CIPEO), con 18 artículos (109 a 125)<sup>22</sup>, que regularon las elecciones municipales consuetudinarias:

a) Define el derecho consuetudinario electoral y su ámbito de validez (artículo 109). b) Define los Municipios que son considerados dentro del sistema de usos y costumbres para la elección de sus ayuntamientos (110). c) Determina los requisitos para ser integrante del ayuntamiento, poniendo en primer término los que contiene la constitución local en sus artículos 101 y 102 y luego deja libertad para añadir lo que los usos y costumbres contemplen (112 y 113). d) Define la actuación del Instituto Estatal Electoral en relación con los usos y costumbres que consiste en establecer la relación de comunidades que elegirán mediante ese sistema (116), además de que deberá ser enterado de la fecha, lugar y hora de la elección (117) y del resultado de la misma (119) para extender a las autoridades electas, su constancia de mayoría (120) e informará de ello al congreso (121) y finalmente que conozca y resuelva de las controversias que surjan (125). e) Determina la función del congreso para ratificar la validez de la elección (122). f) Reconoce a la asamblea general comunitaria como máxima autoridad para definir la integración de los órganos electorales, el procedimiento y la duración en el cargo (no mayor de 3 años) (116, 117 y 124), levantando al final el acta respectiva. g) Establece la prohibición de que los Ayuntamientos electos por el sistema de Usos y Costumbres tengan filiación partidista (118).

Las disposiciones antes señaladas deben compaginarse con los elementos tradicionales comunes que intervienen en los procedimientos de elección por usos y costumbres: las autoridades emanan de un sistema escalafonario de desempeño de cargos de administración pública, civil y religiosa dentro de la propia comunidad y a través del cual se va demostrando la capacidad y los merecimientos para ir ocupando cargos de mayor responsabilidad.

---

22 Compendio de legislación electoral, Instituto Electoral de Oaxaca, Oaxaca, 1998, pp. 208-213.

Los requisitos de elegibilidad de los candidatos dependen fundamentalmente del desempeño, compromiso y responsabilidad demostrados en los cargos de la comunidad. Además de ciertas cualidades morales como ser honrado, justo, imparcial, serio, activo, con iniciativa, trabajador, ahorrador, etc., y por supuesto, ser conocedor de los usos y costumbres de la comunidad.

El mecanismo de nombramiento y legitimación se basa en el consenso de la comunidad que se manifiesta en la asamblea comunitaria, que es el espacio de poder y decisión por excelencia en todos los asuntos que conciernen a la colectividad, incluyendo la ratificación o la revocación del cargo. Generalmente, también es el espacio donde se resuelven las controversias que pudieran surgir al interior de la comunidad. El consenso se manifiesta concretamente a través del voto público y abierto que no determina el acceso al poder, sino que legitima el servicio público comunitario que se ejercerá a través del cargo. El sistema se complementa en algunos casos con la existencia de otros órganos de consulta, tales como el consejo de ancianos o *tatamandones* que han desempeñado honrosamente los cargos en la comunidad que les reconoce autoridad moral para proponer o emitir una opinión.

El procedimiento electoral consta de una convocatoria abierta y pública para la elección emitida por la autoridad en funciones, y es difundida de manera oral o por citatorio. La comunidad puede nombrar una comisión para la organización de la elección que se realiza en un lugar público y en fecha variable, según el calendario ritual, agrícola o económico de cada comunidad. En la realización de la asamblea, ésta puede ser conducida por la autoridad en funciones o por una mesa de debates, que establece el orden del día, verifica el quórum, dirige el debate, registra los acuerdos, cuenta los votos y levanta el acta final.

Las evaluaciones de los tres procesos electorales realizados bajo las reformas electorales coinciden en que aún no se han solucionado los problemas de fondo: la autonomía y el reconocimiento de los derechos indígenas. En materia electoral

subsisten los viejos vicios del corporativismo y clientelismo por parte de los partidos políticos que siguen influyendo de manera indirecta en las elecciones por usos y costumbres. Además, las autoridades electas por usos y costumbres entran igualmente en el mismo esquema de poder que las subordina e impone determinados intereses políticos y, de forma vertical, toma decisiones en la definición de las políticas y de los programas de desarrollo social, lo cual demuestra que las reformas jurídicas electorales son apenas un aspecto muy limitado de todo el universo de factores del reconocimiento de la diversidad cultural indígena.

Además, en materia electoral, los usos y costumbres indígenas no se refieren únicamente a una forma particular de elegir a las autoridades de la comunidad en la que no intervienen (formalmente) ni los partidos políticos ni otras instancias ajenas a la comunidad, sino que se trata de una forma de vida comunitaria, de una concepción particular del poder y de la democracia diferente del modelo nacional predominante.

### **3.3.2 Elecciones por usos y costumbres en Tlaxcala**

En lo que se refiere a la evolución de sus instituciones municipales y en particular de las presidencias de comunidad quedó establecido cómo esa institución de gobierno comunitario, de origen prehispánico, se logró mantener desde la colonia hasta el día de hoy a un nivel de comunidades más pequeñas que serían la base real de lo que Miguel Lira y Ortega denominó “el poder municipal”, pero que actualmente presenta fricciones con el derecho político electoral vigente en el estado.

Durante el año 2000, la secretaría ejecutiva del IET llevó a cabo una investigación de campo<sup>23</sup>, con el fin de hacer un inventario de los usos y

---

23 *cf.* J. Guillermo B. Aragón Loranca, *op. cit.*

costumbres vigentes en 113 localidades del estado, de acuerdo a los resultados de las elecciones ordinarias de 1998, aplicando una encuesta a 6 personas de cada comunidad, de acuerdo a la siguiente distribución: 4 personas elegidas al azar, mayores de edad, con diferentes ocupaciones y viviendo en diferentes zonas de la localidad; 1 a alguna persona que hubiera sido autoridad o que hubiera formado parte de algún cuerpo de autoridad en la población; 1 al presidente municipal auxiliar en funciones. Los resultados fueron los siguientes:

a) Preparación de la elección. Esta etapa se refiere a todos los actos de la organización de las elecciones: reuniones, avisos, nombramiento de una comisión especial, etc. Los resultados en este rubro nos indican claramente que en el 75.93% de las comunidades son los propios presidentes de comunidad en funciones quienes preparan la elección. En un 9.26% de las localidades es el ayuntamiento quien se encarga de la preparación, lo cual revela una tendencia a intervenir en la vida interna de la presidencia de comunidad. Finalmente, en un porcentaje muy reducido, 3.70%, intervienen en la preparación del proceso organismos relacionados con el sistema de cargos religiosos.

b) Convocatoria. En el 55.43% convoca a la elección el presidente de comunidad en funciones, acompañado por otras personas del pueblo, como puede ser una comisión especial o los principales. En un número significativo de casos, 4.35%, son los comités seccionales de algunos partidos políticos (generalmente del PRI) los que emiten la convocatoria, indicio de la situación que prevalecía bajo el régimen monopartidista. En un número menor de casos, convocan los ayuntamientos, 10.87%, o algún organismo relacionado con los cargos religiosos: 10.87%; o una comisión especial nombrada para organizar el proceso, 18.48%.

Por lo que respecta al medio, a través del cual se convoca, se observa que el 39.29% lo hace a través del perifoneo, el 19.64%, a través de citatorios escritos (34.52%). El 9.52% lo hace mediante el *tequihua* cuya función es avisar de casa en casa cuándo y cómo se llevará a cabo la asamblea comunitaria; otro 5.95% lo

hace a través de sus comandantes o policías de casa en casa; y finalmente, en el 5.95%, la fecha de la elección es tradicional y toda la gente la conoce, por lo que no es necesario citar.

c) Fecha de la elección. La mayoría de las comunidades realiza la elección hacia finales del año civil, en los meses de noviembre o diciembre, particularmente en la fiesta de navidad o año nuevo, siguiendo la tradición colonial. También se puede realizar en fechas dispersas a lo largo del año, pero relacionadas con alguna fiesta religiosa. En estos dos casos existe pues una fecha más o menos definida en diciembre (50.65%); en enero (12.99%); febrero, mayo o abril (1.30%); mientras que en el resto (28.67%) no hay una fecha determinada, en razón de que la comunidad la determina de acuerdo a sus necesidades y del desempeño de la autoridad en funciones.

d) Lugar de la elección. El local de la presidencia de comunidad es generalmente el lugar donde se realiza la elección y las asambleas de pueblo (54.63%) para tratar diversos asuntos, debido a que ese sitio se considera el centro de la vida política de la comunidad. Si no hay local, se puede realizar en las escuelas, en algún parque, en el centro de la población (43.52%) o en el atrio de la iglesia (0.93%), aunque en este último caso más bien se realizan las asambleas de pueblo relacionadas con los cargos religiosos. Finalmente, también puede ser en locales de partidos políticos (0.93%).

e) Requisitos de los candidatos. Los requisitos que establecen las comunidades para ser candidato a presidente de comunidad son: ser nativos de la comunidad (52.88%) y que tengan experiencia para poder ejercer el cargo (16.75%); otros requisitos menores: que sean casados (9.95%), que sean hombres (2.62%) y que tengan propiedades (0.52%), aunque en éste último se establece en una localidad de reciente creación. Detrás del concepto experiencia subyace todo un conjunto de méritos acumulados en el desempeño de diferentes cargos, tanto civiles como religiosos.

Este rubro se complementa con dos gráficas más que se refieren a la edad y al sexo de los candidatos: en cuanto al primero, se nota claramente que subsiste una tendencia a elegir a personas con cierta experiencia de la vida, pero sin llegar a la ancianidad, es decir, una edad que fluctúa entre los 31 y los 40 años de edad en un 28.57%; en un 18.49% de 41 a 50 años y en tercer lugar con un 15.13% de los 51 a 60 años.

En cuanto al sexo, es notorio que deben de ser hombres (97.83%) y sólo el 2.17% son mujeres, lo cual indica una tendencia al cambio, ya que hasta hace poco todos debían ser hombres.

f) Número de candidatos propuestos. En un 35.90% de las comunidades el día de la elección los candidatos se presentan en ternas, porque muchas veces al candidato que obtiene más votos se le otorga el cargo de presidente de comunidad, quien queda en segundo lugar ocupa el puesto de suplente; el tercero ocupa algún otro cargo que la comunidad decida; o bien, el primero será el titular; el segundo; comandante y el tercero, juez de paz. Mientras que en un 21.05% se presentan por planillas completas que incluyen varios cargos. También pueden presentarse como propuestas individuales que van de 1 a 3 candidatos (31.58%).

g) Procedimiento de votación. En el 62.96% menciona que es directa, es decir manifestando su intención de voto de viva voz, levantando la mano, anotando una marca en el pizarrón al lado del nombre del candidato (10.19%), formándose en fila detrás del candidato (6.48%); mientras que el 6.48% utiliza urnas y boletas. Los votos son contados ya sea por una comisión de escrutadores, de la misma comunidad u otras veces por los comandantes o policías.

h) Formalidades y alcance de la elección. Una vez realizada la votación, en el 100% de las poblaciones se levanta un acta donde firman los responsables o a veces, incluso, todos los asistentes. Después se lleva ante el ayuntamiento (tal y como lo establecía la Ley orgánica municipal, hasta el año 2003) que validará la elección en sesión de cabildo e informará al congreso. Por otra parte, en un



37.04% se elige solamente a los integrantes de la presidencia de comunidad, mientras que en un 48.15% en la misma asamblea se eligen otros cargos (incluso los religiosos en un 3.70%).

i) Duración en el cargo. Por lo regular los presidentes de comunidad, siguiendo el ejemplo de los que son electos por voto universal, duran en su cargo tres años (74.07%) y no un año como venía siendo la costumbre y ahora sólo es válido en el 11.11% de las comunidades; aunque aquí podríamos decir que si la comunidad estuvo de acuerdo con el trabajo que realizó su presidente durante un año, puede reelegirlo por otro más, hasta que la comunidad decida cambiarlo; por ello se puede hablar de reelección en un 10.19%.

j) Conflictos en la elección. El 66.67% señaló que no han tenido problemas con este tipo de elección pues la comunidad queda conforme con el candidato que eligen, puesto que lo conocen y nadie lo impone. El 20.20% señaló que sí han surgido conflictos debido a que el candidato no trabaja como esperaban o algún grupo contrario no está de acuerdo con la elección. El otro 13.13% no sabe si hubo conflictos o no.

Con la información recabada en las encuestas y una vez establecidos los actos comunes que conforman este tipo de elección en las diversas comunidades, se podría establecer el siguiente procedimiento tipo:

En el mes de noviembre el presidente de comunidad, a través de una comisión preparará la elección para llevarse a cabo en el mes de diciembre, buscando entre los grupos de pueblo, barrios o colonias los candidatos a proponer y saber previamente si cumplen o no con los requisitos que ha establecido el pueblo.

Con quince días de anticipación a la fecha ya establecida por el pueblo, se emite la convocatoria a través de perifoneo o citatorios para que la comunidad se entere del día, la hora y el lugar en que se llevará a cabo la elección y asista a la asamblea. También se informa al ayuntamiento para que asista una comisión como observadores de la elección y para dar fe del hecho.

Una vez iniciada la asamblea, se presenta la terna de candidatos, se nombra la mesa de escrutadores y se establece cómo será la votación y si se elegirá alguna otra autoridad. También se establece el tiempo que durará en el cargo el presidente municipal auxiliar y algunas otras condiciones que el pueblo exija para evitar posteriores conflictos.

Los integrantes de la comisión firmarán el acta de asamblea junto con la comisión que haya enviado el ayuntamiento para que éstos a su vez lleven una copia al cabildo y otra al congreso del estado.

Aprovechando la encuesta, se hicieron dos preguntas más respecto a la percepción que los mismos ciudadanos tienen de ese tipo de elección y el grado de participación abierta o encubierta que tienen los partidos políticos en ella. Respecto a si la opinión de los ciudadanos encuestados es de seguir o no con la elección de usos y costumbres, el 66.67% contestó afirmativamente, dando como razones que así es la tradición del pueblo, que conocen a los candidatos elegidos y no son impuestos por nadie, que así se mantiene la unidad del pueblo. Mientras que el 20.20% opinó que deberían de cambiar a la elección por voto constitucional puesto que así podrán emitir su voto secretamente y no se sentirían presionados de votar o no por cierta persona por temor a la marginación. El otro 13.13% no supo o no contestó.

En cuanto al segundo aspecto, pudimos observar, de acuerdo a la opinión de los encuestados que, de los presidentes de comunidad en funciones el 56.14% simpatiza con el Partido Revolucionario Institucional, el 24.56% son ciudadanos, es decir, personas que surgen del pueblo y no tienen nada que ver con algún partido político; el 15.79% simpatiza con el Partido de la Revolución Democrática; el 1.75% con el Partido del Trabajo y el otro 1.75% con el Partido Acción Nacional.

Esta similitud en cuanto al sistema de usos y costumbres se explica por el hecho de que en mayor o menor grado, esas comunidades comparten una cultura

indomestiza, a diferencia de Oaxaca, en donde conviven numerosos grupos étnicos bien definidos y diferenciados, con una identidad cultural fuerte; en las que, incluso al interior de una misma etnia, pueden encontrarse variantes en sus usos y costumbres de una comunidad a otra. Esto demuestra, por un lado, un alto grado de mestizaje de los usos y costumbres electorales en las comunidades tlaxcaltecas y en consecuencia una mayor posibilidad de coexistencia con las disposiciones de la legislación electoral que se rigen por el voto universal.

### **3.3.3 Similitudes y diferencias de los sistemas electorales consuetudinarios**

Por otra parte, comparando los sistemas electorales por usos y costumbres de Oaxaca con los de Tlaxcala, encontramos muchas coincidencias en cuanto a los valores y las instituciones en las que se fundamentan:

a) La asamblea de pueblo de Tlaxcala, o la asamblea comunitaria en Oaxaca, siguen siendo la máxima autoridad dentro de las comunidades; es el centro de consenso en donde se resuelven no sólo la elección de las autoridades, sino los problemas que afectan a la comunidad. Es el espacio que representa la voluntad del pueblo, en el que se manifiesta la costumbre y se toman las decisiones que norman la vida comunitaria. El ejercicio de la toma de decisiones en la asamblea de pueblo ha tenido las ventajas de funcionar como taller permanente de logro de consensos no forzosamente unánimes, pero por lo menos mayoritarios, de tal forma que a pesar de los choques de intereses grupales en la mayoría de los casos se logran tomar las decisiones que benefician a la comunidad.

b) El *quórum* de asistencia a las asambleas de pueblo, sigue siendo un punto de controversia. De acuerdo al criterio que se tome en cuanto a quiénes tienen derecho a votar, se podría definir un número mínimo de asistentes; en la práctica, si se revisan las actas levantadas y el número de firmas asentadas, se puede constatar que asiste un número muy reducido de personas. La idea de *quórum* o de

legitimidad de una elección en función del número de habitantes que participan en ella, debe analizarse con cuidado. Al Instituto Electoral de Tlaxcala llegaron quejas en el sentido de que la elección había sido organizada por un número muy reducido de personas, sin darle publicidad y sin avisar. Los organizadores se defendían diciendo que se habían hecho los avisos y que habían asistido quienes realmente tenían interés.

c) La Autoridad, como servicio a la comunidad, sigue siendo importante como base de la organización comunitaria. En el caso de Tlaxcala, el sistema de cargos y la trayectoria acumulada en el servicio de la comunidad, se han visto erosionados gravemente en los últimos diez años por varios factores: la creciente separación entre los cargos civiles y religiosos; por las reformas a la Ley orgánica municipal de Tlaxcala, que desde el año 2000 estableció una remuneración para los presidentes de comunidad. Ahora se tiende a considerar el cargo como un empleo remunerado. En cambio, en el caso de Oaxaca se mantiene firme esa concepción de la autoridad como servicio. El otro factor que ha influido en el cambio de mentalidad ha sido la irrupción de una mayor competencia política, a través de diferentes partidos que llevan su lucha partidista al seno de las comunidades, provocando el enfrentamiento de intereses y la división, lo cual debilita aún más el sistema de usos y costumbres.

d) Los electores en el sistema de usos y costumbres es tal vez uno de los puntos más controvertidos. Por ejemplo, en Tlaxcala se dan casos en que no tienen derecho a votar en la asamblea de pueblo los mayores de 18 años ni los que tengan su credencial para votar, sino que el voto está restringido a los varones de cierta edad en adelante, quedando excluidas las mujeres; o bien, se da el caso en el que los electores son los jefes de familia, quienes además, en función de las personas que conforman su familia en el sentido amplio, llegan a la asamblea de pueblo representando determinado número de votos. Esta misma situación se da con mayor intensidad en Oaxaca. Por el lado del voto pasivo, ya vimos que en Tlaxcala

existen restricciones en cuanto al género, ya que, los cargos, en el 90% de los casos son ocupados por hombres, a pesar de que esta situación comienza a modificarse lentamente y encontramos algunas mujeres desempeñando el puesto.

e) El trabajo comunitario, o faenas, parecido al tequio de Oaxaca, subsiste como parte de los deberes de los habitantes de la comunidad para realizar trabajos de acondicionamiento y mantenimiento de caminos, edificios públicos o canales de riego que benefician a la comunidad; aunque se han introducido algunos factores que tienden a debilitarlo. Los programas de empleo temporal se utilizan para los mismos fines, lo cual ha provocado que mucha gente piense que el trabajo de mantenimiento o de beneficio comunitario debe ser remunerado. Estas labores a veces se encomiendan a los conscriptos del servicio militar nacional o se inscribe en los programas de ayuda civil de los destacamentos militares regulares. En algunos casos se empezó a cobrar alguna multa a los vecinos que no asistieran, pero entonces se pensó que se recolectaba mucho dinero y se crearon problemas de confianza con la autoridad.

### **3.4 Puntos de fricción entre el derecho consuetudinario indígena y el sistema positivo en materia electoral**

Revisando tanto la experiencia tlaxcalteca, como la oaxaqueña, aunque se trata de dos contextos diferentes, las normas de derecho electoral consuetudinario o de elecciones por usos y costumbres emanan de la vida comunitaria que presenta como características: a) La comunidad tiene una organización social en equilibrio dinámico. b) La dinámica está regulada por un sistema de relaciones que da sentido a lo comunitario al conjugar y a la vez diferenciar, los sistemas de parentesco cultural, religioso, social, económico, político y simbólico. c) La voluntad determinante es común, se ejerce en armonía o consonancia con los intereses de la colectividad y busca el equilibrio mediante el consenso.

Partiendo de esta base, podemos decir que el principal punto de fricción entre ambos sistemas de derecho, se encuentra desde los fundamentos mismos de cada uno, ya que las comunidades indígenas desarrollan su vida cotidiana, en mayor o menor grado, dentro de una visión integral en la que confluyen varias dimensiones que, en el sistema jurídico positivista dominante, están claramente separadas y son ajenas completamente a las normas jurídicas: la moral, lo religioso, la naturaleza y sus manifestaciones, por ejemplo, y que se fundamentan en valores como la identidad cultural, la convivencia armoniosa, la solidaridad, el espíritu de grupo, los méritos sociales, la responsabilidad comunitaria. Nuestro sistema jurídico liberal positivista tiene como fundamento esencial la igualdad de todos los seres humanos ante la ley, principio que sigue siendo válido en lo que se refiere a los derechos fundamentales o garantías individuales y que históricamente se justificó en el momento en que se trataba de reivindicar la libertad del individuo frente al poder absolutista del monarca. Sin embargo la realidad social nos demuestra cada día que en la práctica esa igualdad es muy relativa ya que existen diferencias económicas muy marcadas que por la hacen nugatoria.

No podemos soslayar que ante la globalización y la creciente concentración del poder económico y político, y la instauración de otro poder absolutista (ahora el del mercado internacional), surge la reivindicación de las identidades culturales que de alguna manera vienen a desmentir y matizar esa igualdad jurídica. Por ello, no se puede dejar de considerar ahora la diversidad cultural real de México, con sus 56 etnias y todo lo que ello implica a nivel del derecho consuetudinario que no sólo regula la vida interna de las comunidades, sino que establece formas de organización social y política diferentes a las estipuladas por las leyes nacionales. De ahí que los sistemas electorales tradicionales de las comunidades indígenas deben ser entendidos a partir del principio de justicia y equidad que consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, sin considerarlos como ciudadanos de segunda.

Otro punto general de fricción entre ambos sistemas se da cuando las prácticas establecidas en el derecho consuetudinario indígena contravienen o violan normas o valores aceptados como válidos por la cultura dominante, por ejemplo, los derechos humanos y en particular los derechos político-electorales.

Lo anterior ocasiona que sea difícil establecer criterios que permitan armonizar el derecho consuetudinario con las normas jurídicas estatales cuando las primeras se contraponen a las segundas; esto es visto así desde la perspectiva del derecho positivo. Pero desde el punto de vista etnológico, el derecho consuetudinario y el orden normativo nacional no son más que dos modalidades de organizar un orden que responden a procesos semejantes de conformación cultural, es decir, que la cultura es un conjunto de pautas de conducta, de instituciones, ideas, etc., que son aceptadas por todos o por la mayoría de los componentes del grupo humano en el que se dan. En este caso, ambos órdenes normativos son equivalentes y válidos para los grupos que los han establecido.

Por lo que se refiere en específico a los puntos de choque entre las leyes electorales positivas y los usos y costumbres electorales, encontramos que fundamentalmente se da en lo que podríamos llamar, desde la perspectiva occidental, los derechos político-electorales del ciudadano. Como hemos visto, tanto en el caso de Tlaxcala, como en el de Oaxaca, no todos los habitantes de la comunidad pueden participar en la elección para ejercer su derecho activo de votar por alguien; tampoco puede el ciudadano disfrutar libremente el derecho pasivo de ser votado. Esto, porque en el seno de las comunidades indígenas e indomestizas, se toman en cuenta otros criterios que pudieran parecer restrictivos a la luz del derecho positivo, tales como el haber acumulado méritos necesarios en el servicio a la comunidad o bien tener determinada edad o ser del sexo masculino.

Otro aspecto en el que no coinciden es el que se refiere a la forma de emitir el voto. De acuerdo al derecho consuetudinario, debe ejercerse de manera directa y abierta, oponiéndose a las características que han definido al voto en el sistema

positivo: para el que debe ser universal, personal y secreto. En el derecho consuetudinario puede ser delegado, es decir, alguien puede votar en nombre de otros; mientras que de acuerdo al primero, debiera ser universal, así que tendrían derecho a ejercerlo todos aquellos que cumplieran con los requisitos que señala la ley, mientras que en usos y costumbres, en muchos casos está restringido a los jefes de familia, por ejemplo; debiera ser secreto, pero en la mayoría de los casos se da de manera abierta ya sea levantando la mano, escribiendo una marca en un pizarrón a la vista de todos, o formándose detrás de su candidato. Este es uno de los aspectos que están cambiando, por un lado, varias comunidades empiezan a establecer un procedimiento semejante al del derecho electoral positivo, es decir, elaboran sus propias boletas los votantes que marcan en secreto y depositan en una urna cuyo contenido se cuenta delante de todos. Además, es importante recordar que en las encuestas aplicadas, un número significativo de personas se manifestó por la votación secreta para evitar represalias por parte de los candidatos perdedores.

Ya comentábamos que el número de pobladores asistentes a la asamblea de pueblo muchas veces cuestiona la validez del consenso comunitario, porque los pocos conflictos que se dan en el sistema de elección por usos y costumbres, provienen precisamente del hecho de que se hacen las asambleas de pueblo con un número muy reducido de asistentes. Este es, uno de los aspectos más débiles y discutibles en el actual modelo de elección por usos y costumbres en Tlaxcala.

También se da la incompatibilidad en el procedimiento de selección de sus autoridades con respecto a los partidos políticos; éstos obedecen a la concepción de individualidades asociadas a una estructura corporativa con liderazgo personal, mientras que en la dinámica comunitaria el dirigente o la autoridad emerge a partir de un proceso comunitario donde el *status* del individuo que representará los intereses comunitarios, surge del prestigio social y no de la competencia por el poder.



Con base en la reforma a la constitución federal, (agosto de 2001) y la de la constitución local, en el sentido de proteger y promover los usos y costumbres de las comunidades étnicamente diferenciadas (bajo las cuales quedarían amparadas las comunidades indomestizas de Tlaxcala) el Código electoral con sus reformas (1997, 1998 y 2001), determina que la elección de los presidentes de comunidad puede realizarse según los usos y costumbres de cada comunidad bajo la supervisión y validación del Instituto Electoral de Tlaxcala, por lo que surge el problema de cómo compaginar el derecho positivo electoral con los usos y costumbres de las comunidades que mantienen actualmente este sistema, en ese sentido las disposiciones son muy escasas.

Es evidente que una codificación del derecho consuetudinario electoral, no sería posible, porque su utilidad práctica para las comunidades indígenas proviene de su flexibilidad, su oralidad y su capacidad de adaptación a las condiciones sociales cambiantes. También, porque hay tantos usos y costumbres como comunidades, por lo tanto no se puede hablar de un sólo sistema de derecho consuetudinario. Dada la heterogeneidad de su composición en cuanto a la naturaleza de las normas que lo conforman, resulta imposible someterlas a todas dentro de un esquema de derecho positivo, además de que para legislarlo, se tendría que partir de las herramientas conceptuales de un derecho positivista occidental con una perspectiva diferente. Por su propia naturaleza, el sistema jurídico positivo tiende a la homogeneización cultural y a la búsqueda de una igualdad formal, lo que iría en contra precisamente del respeto a la diversidad cultural.

En este momento se trata, de buscar los mecanismos y procedimientos que posibiliten la convivencia, en diferentes espacios de validez, de varios sistemas jurídicos diferenciados. Un primer paso es tender puentes de diálogo y entendimiento entre el sistema jurídico positivo nacional vigente y las normas vivas y actuantes del derecho electoral consuetudinario, buscando una convivencia

en el respeto de ambos sistemas y sobretodo, salvaguardando su función de regular la convivencia social.

### **3.5 La protección jurídica de las elecciones por usos y costumbres en Tlaxcala**

Durante los últimos procesos electorales, alrededor de 406 presidencias de comunidad han renovado a sus autoridades mediante elecciones constitucionales o mediante elecciones consuetudinarias y al Instituto Electoral le ha correspondido constatar y encausar los problemas que ambos sistemas de elección presentan en la práctica:

1) Existe desinformación de la mayoría de las comunidades en cuanto a obligatoriedad o la opcionalidad de cada una de estas dos formas de elección, de tal manera que en muchos casos se ha hecho creer que si ya eligieron a su autoridad mediante voto, ya no es posible regresar al sistema de usos y costumbres. Tampoco conocen las ventajas y los inconvenientes que cada uno de esos sistemas representa. Esto ha provocado que numerosas comunidades hayan querido cambiarse de un sistema a otro.

2) No existe un procedimiento que reglamente la posibilidad de cambio de un sistema a otro, a pesar de que el Instituto Electoral, por acuerdo, ha establecido un procedimiento provisorio que si bien se ha seguido hasta ahora, en algunos casos ha sido anulado por el Tribunal Electoral del Estado o, incluso, por el Congreso del Estado.

3) No se tiene todavía un diagnóstico sociológico, político y antropológico del impacto que cada uno de estos tipos de elección han tenido, tienen o tendrán en cada una de las comunidades, ya que en el Código Electoral vigente, sólo se ha considerado un criterio político.

4) En cada uno de los procesos electorales, tanto el Instituto Electoral como el Congreso han tenido que intervenir de una u otra manera para dirimir, reorientar y encausar los conflictos que invariablemente han surgido entre candidatos que se

han presentado por su propia voluntad para una elección por voto constitucional y en contra de la voluntad de una parte mayoritaria de los pobladores de la comunidad que finalmente no los ha reconocido y ha vuelto al sistema consuetudinario *de facto*.

5) En la investigación realizada por la secretaría ejecutiva del Instituto Electoral se encontró que en algunos casos los pobladores de una comunidad se quejan de que el sistema de usos y costumbres ha permitido que un grupo familiar o un grupo con intereses económicos comunes se haya apropiado del poder y se vayan turnando el cargo en cada elección; mientras que por otro lado, en otras comunidades se encuentra la queja de que mediante la elección por voto se rompe con el sistema de acumulación de méritos y permite que un recién llegado o, incluso, un extraño a la propia comunidad, pueda llegar a ocupar el cargo abanderado por un partido político y, en consecuencia, no vele por los intereses de la comunidad.

6) Con la nueva Ley municipal del estado de Tlaxcala se le otorga al Instituto Electoral la atribución de validar las elecciones que se realicen por usos y costumbres; sin embargo, esa atribución, es sólo genérica. Por lo que es indispensable concretarla y detallarla desde la Ley electoral misma.

7) La reforma constitucional federal de los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 en materia de derechos indígenas, de Agosto del 2001, conlleva la obligación para Tlaxcala de preservar y fortalecer el sistema de elección de presidentes de comunidad a través de los usos y costumbres, ya que en su artículo. 3, la constitución local establece:

En el estado de Tlaxcala, toda persona gozará de las garantías individuales y derechos sociales consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que enunciativamente consagra esta Constitución.

[...] III.- Al ejercicio pleno de las libertades y derechos humanos, aún aquellos de carácter difuso.<sup>24</sup>

En este caso, el derecho a preservar la propia cultura es una garantía individual al mismo tiempo que tiene ya el carácter de derecho humano.

Para enfrentar esa problemática es necesario agregar a la Ley electoral un capítulo exclusivo de disposiciones, que por el momento permita al menos, poner orden y claridad en torno al sistema de elección por usos y costumbres, para, en un futuro, definir con más elementos y con el consenso de las propias comunidades, si este tipo de elección, como institución cultural política tradicional y como mecanismo de cohesión y gobernabilidad interna deberá fortalecerse o deberá desaparecer. Tales disposiciones deberían contemplar por lo menos los siguientes aspectos:

a) Incorporar a la Ley electoral todas las disposiciones relativas a las elecciones por usos y costumbres contenidas en la Ley municipal del estado de Tlaxcala, definiendo claramente las atribuciones que al respecto tengan los ayuntamientos, el Instituto Electoral y el Congreso del Estado.

b) Establecer facultades específicas para que el Instituto Electoral, previa investigación de campo, establezca un catálogo de las comunidades que se rigen por este sistema, definiendo los procedimientos que cada una de ellas emplea y que deberá contener como mínimo, los siguientes elementos: 1) Autoridad o autoridades facultadas para convocar a la elección. 2) Procedimiento para realizar la convocatoria. 3) Requisitos que establece la comunidad para los candidatos. 4) Electores que participan en la elección con voz y voto. 5) Procedimiento de la elección. 6) Autoridad o autoridades responsables de la elección. 7) Fecha de la Elección. 8) Mecanismos para dirimir las controversias que pudieran surgir. 9)

---

<sup>24</sup> Constitución Política del Estado libre y soberano de Tlaxcala. Tlaxcala, Babe editorial, 2003, p. 5.

Duración mínima y máxima en el cargo. 10) Procedimiento de confirmación o revocación de mandato.

c) Otorgar facultades al Instituto para que con el apoyo de instituciones académicas especializadas se haga una valoración en cuanto al impacto, en consenso y la gobernabilidad que ese tipo de elecciones genera realmente en la comunidad, perfilando así el futuro de este tipo de elección.

d) Una vez realizado el catálogo mencionado en el punto 2, éste deberá ser aprobado por el consejo general del Instituto Electoral y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y será la base que permita al Instituto, por una parte, establecer al inicio de cada año un calendario tentativo de las elecciones por usos y costumbres a llevarse a cabo durante ese año, así como dictaminar en su momento si las elecciones se apegaron o no a los usos y costumbres definidos por la propia comunidad.

e) Conocidas las fechas de elección y los periodos de duración en el cargo, al inicio de cada año, el Instituto publicará la lista de las comunidades que en ese periodo renovarán a sus autoridades por usos y costumbres e informará de ello tanto al Congreso del Estado como a los ayuntamientos.

f) Se deberán otorgar facultades del Instituto para que pueda asistir como testigo, a través de una Comisión o de un funcionario autorizado, al desarrollo de las diferentes etapas de las elecciones por usos y costumbres, para estar en posibilidades de valorar si se desarrollaron de acuerdo a las normas de la propia comunidad y, en consecuencia, de someterlas a consideración del Consejo General para su validación.

g) El consejo general del Instituto Electoral deberá crear una comisión específica para darle seguimiento a los procesos electivos mediante el sistema de usos y costumbres. Además deberá considerarse dentro del presupuesto, una partida específica para esos trabajos.

h) En este mismo capítulo, deberá definirse qué se entiende por usos y costumbres, en qué caso es válido este procedimiento electoral, qué actividades lo conforman y en qué casos se realizan.

i) Se deberá definir también qué comunidades realizan este tipo de elección, así como un procedimiento detallado, de tipo plebiscitario, tal vez organizado por el propio Instituto, mediante el cual las comunidades puedan pasar el sistema de usos y costumbres al de voto constitucional o viceversa.

j) De acuerdo a los datos obtenidos del catálogo que se menciona en el 2, se deberán definir toda una serie de normas generales que garanticen una plena participación de los pobladores de la comunidad y un ejercicio pleno de sus derechos político electorales, buscando armonizar las normas consuetudinarias con las garantías individuales y, en particular, con los derechos político electorales vinculados específicamente con: 1) Requisitos de elegibilidad de los candidatos. 2) Garantía del ejercicio del voto de los pobladores. 3) La existencia de mecanismos y procedimientos mínimos para dirimir las controversias. 4) Las formalidades mínimas que debe llenar la asamblea de pueblo en cuanto al órgano coordinador de la asamblea (el quórum). 5) Duración máxima y mínima en el desempeño del cargo.

k) La facultad que le ha sido otorgada al Instituto de validar las elecciones por usos y costumbres, debe traducirse en la necesidad de que sea el consejo general del Instituto quien declare la validez de tales elecciones y entregue la correspondiente constancia de mayoría.

l) La Ley electoral o la correspondiente Ley del sistema de medios de impugnación deberán prever mecanismos jurídicos que permitan dirimir las controversias que pudieran surgir en ese tipo de elecciones y que pudieran contemplarse en tres instancias: una primera, en un organismo creado y reconocido por la propia comunidad; una segunda, que podía ser el consejo general del Instituto a través de la comisión de quejas y denuncias o una comisión específica

de elecciones por usos y costumbres; y una tercera instancia que podría ser el Tribunal Electoral estatal o la Sala correspondiente.

m) Deberá establecerse claramente el respeto que los partidos políticos deben mantener para ese tipo de elección, ya que en la investigación de campo se detectó que los partidos usufructúan este procedimiento al elegir a sus candidatos a diferentes puestos de elección popular mediante una asamblea de pueblo indicándole a los pobladores que ya han elegido por usos y costumbres y sólo se trata de ratificarlos o de hacer oficial su elección mediante el voto en las urnas. Y en otros casos se ha detectado que la supuesta autoridad convocante para elegir a un presidente de comunidad ha sido el comité seccional de un partido político.

n) Dada la complejidad de este tema de elecciones por usos y costumbres en el contexto socio-político actual de Tlaxcala, es indispensable que el Instituto Electoral tenga también atribuciones para informar, orientar y capacitar cívicamente a las comunidades en todo lo que se refiere a este tipo de elección y las implicaciones jurídicas que conlleva el hecho de que ahora sea el Instituto el que por mandato de la ley tenga que validarlas.

Por su propia naturaleza y por su origen histórico, las elecciones por usos y costumbres, en principio, son una herramienta de la comunidad para dotarse de sus propias instituciones de gobierno y que por lo mismo excluyen la participación de partidos políticos organizados como tales, ya que este tipo de procedimientos busca precisamente pasar por encima de las diferencias de opinión partidista para atender exclusivamente al criterio de efectividad en la protección y la primacía de los intereses generales de toda la población, por eso debe quedar claro que los partidos políticos no pueden intervenir en esos procesos ni las autoridades electas podrán exhibirse con filiación partidista alguna en el desempeño de su cargo.

Esta propuesta se centra exclusivamente en la elección de presidentes de comunidad por usos y costumbres y sólo cubre un aspecto muy parcial: el de las instituciones político-sociales de comunidades que teniendo un pasado indígena, e

incluso manteniendo estructuras de organización y otras manifestaciones culturales tradicionales, han sufrido un proceso intenso de mestizaje, por lo que esta propuesta podrá verse reforzada si el congreso del estado emitiera la ley indígena estatal. Esa ley, en caso de promulgarse, deberá contemplar este apartado relacionado a las elecciones por usos y costumbres, pero al mismo tiempo deberá ser mucho más amplia y abarcar otros aspectos como educación, preservación del patrimonio cultural, validez de los sistemas normativos internos.



## Conclusiones

1. El derecho no existe por sí mismo, nace de una realidad, de una cultura, de una particular forma de poner un orden en este mundo, y por lo tanto es inherente a la condición del ser humano viviendo en sociedad. “Cada cultura imagina el orden de su mundo. Y el hombre americano (es decir los indígenas) inventa el orden de su mundo en comunión con la naturaleza y lo reproduce de manera oral”<sup>1</sup> afirma González Galván. Esto significa que el derecho como sistema de organización del mundo y como sistema de normas de convivencia en sociedad no es monopolio de una sola cultura, ni el derecho positivo, sistematizado y codificado, tal como lo conocemos tampoco es la última etapa, o la última posibilidad de desarrollo de la vida social. Esta visión, ha sido fruto de un etnocentrismo occidental que ha planteado la idea de un solo derecho válido.

2. Los hechos son más fuertes que los textos y el derecho se encuentra en la realidad social y no en las fórmulas de las leyes, había planteado el realismo jurídico de León Duguit<sup>2</sup>, desde el siglo pasado. Esta realidad nos dice que los grupos étnicos con su derecho consuetudinario han subsistido por fuera del estado formal de derecho desde hace más de 500 años y que, amparados por la conciencia de su dignidad y sus derechos humanos, hoy reivindican su derecho a la diferencia; la realidad nos dice que existe una pluralidad de formas de organización política y jurídica que de hecho han coexistido durante todo este tiempo.

3. Tanto la legislación internacional, a la que nuestro país se ha sujetado y que es ley suprema de la Unión, como las reformas a la Constitución federal y las reformas constitucionales que algunas entidades federativas han realizado (como Oaxaca) apuntan claramente al reconocimiento de una nación

---

<sup>1</sup> Jorge Alberto González Galván, *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre derecho estatal y derecho consuetudinario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 23.

<sup>2</sup> Leon Duguit, *Traité de droit constitutionnel. La théorie générale de l'état*. Paris, Fontemoing y Cia., 1928, pp.3-4, citado por Jorge Alberto González Galván, *op.cit.*, p.27.

pluricultural, y por lo tanto, al respeto de los pueblos indígenas de nuestro país, en especial, de los derechos a la propia identidad cultural y a organizarse de acuerdo a su propia tradición y el respeto a sus sistemas consuetudinarios, en relación a la elección de sus autoridades.

4. El reconocimiento de una pluralidad cultural, implica inevitablemente el reconocimiento de una pluralidad jurídica que de hecho ya existe: un orden jurídico federal coexiste con 32 órdenes jurídicos estatales, a los que habría que añadir otros tantos órdenes jurídicos como comunidades étnicas existan en nuestro país. Se trataría de pasar de un estado de derecho basado en la concepción de un solo pueblo, hacia un pluralismo jurídico que incorpore y articule, en igualdad a los sistemas consuetudinarios indígenas.

5. El estudio de las relaciones entre el derecho positivo estatal y el derecho consuetudinario de los grupos étnicos muestra claramente que la realidad actual, tironeada entre la globalidad homogeneizante y la afirmación de identidades particulares, plantea nuevos retos al conocimiento jurídico y sus principios teóricos que se llegaron a considerar como universales e inamovibles, hasta conformar una concepción socio-jurídica estatal y etnocentrista occidental del derecho que ha predominado hasta ahora. Sin embargo, la realidad sociocultural es otra: hablamos ya de un verdadero pluralismo jurídico actuante en la vida cotidiana de numerosas comunidades, de modo que es urgente encontrar nuevos paradigmas jurídicos que den cabida a este tipo de realidad hasta ahora no considerada por el sistema jurídico vigente, de tal manera que a través de la transdisciplinariedad se logren establecer nuevos paradigmas socio-jurídicos plurales que sean capaces de articular una nueva relación entre el derecho estatal positivo y el derecho consuetudinario de los grupos étnicos de nuestro país.

6. Todo paradigma jurídico como marco conceptual de las normas que regulan la convivencia social, conlleva implícito un modelo de sociedad; y el modelo de sociedad que conlleva nuestro actual sistema, ya no coincide, o mejor dicho, nunca ha coincidido plenamente con la realidad, puesto que se ha

basado fundamentalmente en una ficción de igualdad ante la ley. Pensar un nuevo paradigma jurídico que trate de conciliar la unidad nacional con la pluriculturalidad, implica, entre otras cosas, repensar los principios de igualdad jurídica y federalismo cultural.

7. Si bien es cierto que a lo largo de este trabajo hemos señalado que la legislación nacional, de acuerdo a las últimas reformas federales ya marca un importante avance en el reconocimiento de los derechos culturales y políticos de los pueblos indios, esto sólo significa darle cabida en el marco de la ley estatal, pero siempre subordinada a ella, es decir, se repite el esquema paternalista: el estado tutela y protege a los grupos indígenas considerados como indefensos y menores de edad, en lugar de abrir espacios de participación política en los que puedan decir su derecho. La reforma repite el esquema colonial: el derecho consuetudinario indígena, sólo es válido en la medida en que es reconocido por el derecho estatal.

8. Hay que reconocer que todavía estamos en esta etapa de evolución social y lejos todavía de conformar un nuevo paradigma del derecho, por lo que, por el momento, se trata de tender un puente entre ambos sistemas jurídicos considerando la complejidad, la complementariedad, las contradicciones y las aportaciones originales del derecho consuetudinario indígena, para llegar a acuerdos de coordinación provisionales que permitan una interacción tal entre ambos sistemas que, conjuntamente hagan posible la convivencia social de todos los grupos culturalmente diferenciados que conforman la nación mexicana.

9. La tradición comunitarista de las poblaciones indomestizas de Tlaxcala tiene su origen en el proceso de conformación histórica del estado y por formar parte de su identidad cultural, ha sobrevivido y sigue actuante hasta hoy, en especial a través de la existencia de un derecho consuetudinario (usos y costumbres) para elegir a sus autoridades comunitarias inmediatas, hoy llamadas presidentes de comunidad.

10. Los procesos electorales estatales han sido escenario de enfrentamientos y conflictos entre los dos sistemas electorales (el positivo estatal y el consuetudinario) que reflejan tanto un renacimiento de las reivindicaciones comunitarias de las poblaciones indomestizas de Tlaxcala, como un creciente interés del poder estatal y de los partidos políticos por controlar hasta ese cuarto nivel de gobierno que corresponde a las presidencias de comunidad.

11. Considerando todas las premisas anteriores y teniendo como guía la experiencia de Oaxaca y su normatividad que regula de manera detallada los procedimientos mediante los cuales 418 ayuntamientos, eligen a sus autoridades por usos y costumbres, se hace la siguiente propuesta de reformas al Código Electoral vigente en el estado de Tlaxcala:

### **Propuesta de adiciones a la segunda parte, título tercero, del Código Electoral de Tlaxcala**

#### **Capítulo III**

#### **De las Elecciones de Presidentes de Comunidad Por el Sistema de Usos y Costumbres**

ARTÍCULO\_\_ El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala como máxima autoridad electoral en el Estado, será el responsable de vigilar el desarrollo de las elecciones de presidentes de comunidad que se realizan bajo el sistema de usos y costumbres en las poblaciones en que se elijan autoridades bajo ese sistema, así como de validar el resultado de tales elecciones.

*El artículo 10 en su fracción V y el artículo. 64 del Código Electoral establecen claramente que es responsabilidad del Instituto todo proceso electoral en el estado, por lo que es necesario que esté bajo su supervisión también el sistema de elección por usos y costumbres.*

ARTÍCULO \_\_ Para efectos de este Código, se entenderá como “Sistema por Usos y Costumbres”, al conjunto de normas no escritas, prácticas y actividades, aceptadas por una comunidad, tendientes a la elección de su presidente de

comunidad, que han sido registradas, reconocidas y actualizadas ante el Instituto Electoral de Tlaxcala.

*Para que el Instituto esté en posibilidades de validar este tipo de elecciones, tiene que partir de una base que es precisamente el procedimiento que cada comunidad sigue para elegir a su presidente de comunidad y que deberá quedar asentado en el catálogo de usos y costumbres, lo cual no significa codificar la costumbre y fijarla en un texto de manera definitiva, sino sólo como punto de referencia para valorar las prácticas consuetudinarias, mientras éstas no cambien. De igual forma deberán registrarse las modificaciones que el uso y la costumbre sufran de acuerdo a la voluntad de la comunidad, de tal manera que coincidan con el registro legal que de ellos se tenga, pero sigan manteniendo su flexibilidad ante la voluntad comunitaria.*

ARTÍCULO\_\_ El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, previa investigación, tendrá la facultad de establecer el catálogo de usos y costumbres en la elección de presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala, que una vez aprobado por el Consejo General y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, servirá de base para que el Instituto Electoral de Tlaxcala pueda validar las elecciones por usos y costumbres, y que contendrá, como mínimo, la siguiente información:

- a) Nombre de la comunidad y municipio al que pertenece.
- b) Autoridad o autoridades facultadas para convocar a la elección.
- c) Requisitos que establece la comunidad para los candidatos a ocupar el cargo.
- d) Requisitos que establece la comunidad para los electores.
- e) Procedimiento para realizar la elección.
- f) Autoridad o autoridades responsables del desarrollo de la elección.
- g) Fecha en que se realiza la elección tradicionalmente.
- h) Fecha en que se asume el cargo.
- i) Duración en el cargo.
- j) Procedimiento de confirmación o revocación del cargo.

k) Mecanismos establecidos por la Comunidad para dirimir las controversias que pudieran surgir en la elección.

*La razón de establecer el catálogo ya se comentó en el artículo anterior, por lo que aquí se trata de detallar más su contenido mínimo que, sin embargo, no puede ser limitativo y deberá dejarse abierto para agregar algunos otros elementos característicos de la elección de cada comunidad.*

ARTÍCULO\_\_ Una vez establecido el catálogo a que se refiere el artículo anterior y previamente a su aprobación por parte del Consejo General, se hará del conocimiento de las propias comunidades y de sus correspondientes ayuntamientos para que en un término de 30 días naturales formulen las observaciones que crean pertinentes, mismas que serán analizadas, valoradas e incorporadas, si fuere procedente, por el Consejo General, en el proyecto final sometido a su aprobación.

*En este artículo cabe señalar que es muy importante la participación de las propias comunidades en la definición y el registro de las prácticas que realizan en su elección y que consideran como su uso y costumbre reconocido, por un lado, para estar acordes con la reforma federal y el Convenio 169 de la OIT que establece la obligación de consultar a las propias comunidades en cuanto a la toma de decisiones de asuntos que en este caso tienen que ver con su forma de organización interna; y por otro lado para evitar conflictos electorales futuros. En este sentido será muy importante la labor de difusión y capacitación que el Instituto debe emprender en dichas comunidades.*

ARTÍCULO\_\_ Una vez establecido el catálogo a que se refieren los artículos anteriores, el Consejo General procederá a aprobarlo y a ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

*Estos son requisitos formales que deberán conferirle legalidad y certeza jurídica para la validación de las elecciones por este sistema.*

ARTÍCULO\_\_ El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala tendrá la facultad de establecer y aprobar el reglamento para las elecciones de presidentes de comunidad, en el que se establecerá lo siguiente:

- a) Las normas que las elecciones por usos y costumbres deberán observar para garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los habitantes de la comunidad, en cuanto al ejercicio libre del voto por parte de los pobladores, los requisitos de elegibilidad de los candidatos, las formalidades de convocatoria y desarrollo de la asamblea comunitaria, el quórum mínimo para su validez, los mecanismo para dirimir las controversias.
- b) El procedimiento a seguir por parte de las comunidades para informar al Instituto Electoral de Tlaxcala al inicio del proceso de la elección de su presidente de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, de tal forma que el Instituto pueda dar seguimiento a todo el proceso en su validación final.
- c) El procedimiento que el Instituto Electoral de Tlaxcala deberá aplicar para dar seguimiento y validar al proceso de la elección por usos y costumbres.
- d) El procedimiento que deberán aplicar las comunidades que deseen cambiar de un sistema a otro de elección, dentro de los plazos que este mismo Código establezca.
- e) Los requisitos generales que deben cumplir las elecciones mediante usos y costumbres para que el Consejo General pueda declararlas válidas y apegadas a sus propios usos y costumbres.
- f) El procedimiento que las Comunidades deberán seguir para modificar sus propios usos y costumbres.
- g) El procedimiento a seguir en caso de surgir controversias.

Para la aprobación y publicación de este reglamento se seguirá el mismo procedimiento que señala el Art. \_\_ de este mismo ordenamiento para el caso del catálogo de usos y costumbres.

*Mientras el catálogo hará las veces de marco jurídico sustantivo, el reglamento para las elecciones de presidente de comunidad mediante usos y costumbres, hará las veces de marco jurídico adjetivo que sirva de puente entre tales usos y costumbres y los derechos político-electorales consagrados en la Constitución estatal y en la federal, de los habitantes de la comunidad.*

*También servirá para establecer el procedimiento formal que deberán seguir las comunidades para notificar de sus procesos de elección al Instituto para su validación; el procedimiento a seguir en caso de que la comunidad quiera modificar su procedimiento de elección o incluso modificar sus propios usos y costumbres, además de fijar las reglas generales para solucionar las controversias que pudieran surgir.*

ARTÍCULO\_\_ Con base en el catálogo mencionado en el artículo\_\_, en el mes de enero de cada año, el Instituto publicará en los diarios de mayor circulación en la entidad, la lista de las poblaciones y las fechas en que llevarán a cabo la renovación de sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres e informará de ello a las propias comunidades, a sus respectivos ayuntamientos y al congreso del estado.

*Es importante que el procedimiento de validación que deba hacer el Instituto contemple todas las formalidades jurídicas necesarias, como es la publicación de la lista de las comunidades que en el transcurso del año renovarán a sus autoridades.*

ARTÍCULO\_\_ Dentro de las Comisiones permanentes del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, deberá establecerse la Comisión de Elecciones por usos y costumbres que será la encargada de dar seguimiento y verificar que las elecciones de presidentes de comunidad que se realicen mediante ese sistema, se apeguen a los usos y costumbres registrados en el catálogo por cada comunidad, presentando al final un dictamen ante el Consejo General para su aprobación y publicación en el Periódico Oficial.

*El establecimiento de una comisión específica responde por una parte a una delegación de las funciones del Consejo general en las comisiones, pero por otra, también responde a un criterio de especialización en sus funciones que tendrá como base un conocimiento profundo de los usos y costumbres de cada comunidad, lo cual implica que dicha comisión se auxilie de otros especialistas: etnólogos, antropólogos o historiadores, por ejemplo.*



ARTÍCULO\_\_ Una vez aprobado el dictamen, el Consejo General expedirá la constancia que acreditará como presidente de comunidad a la fórmula ganadora e informará del resultado a la autoridad o autoridades responsables de organizar la elección, al ayuntamiento y al congreso del estado.

*El Instituto, como Autoridad Electoral y como garante de que la elección se realizó de acuerdo a las normas consuetudinarias de la propia comunidad y por mandato de ley, debe ser la instancia que entregue la constancia correspondiente. En el reglamento se puede abrir la posibilidad de que la misma constancia esté firmada también, como testigos, por las autoridades locales que participaron en el proceso.*

ARTÍCULO\_\_ En el caso en que en el desarrollo del proceso de elección por usos y costumbres, surgiera alguna controversia, ésta será resuelta por la instancia que la propia comunidad haya establecido, y en caso de no existir, o de no haber podido resolver la controversia, será la Comisión Jurídica y de Quejas y Denuncias del Consejo General, quien escuchando a las partes y a la Comisión de elecciones por usos y costumbres, presentará para su aprobación, ante el Consejo General, un proyecto de resolución, mismo que podrá ser recurrido en los términos que determine la Ley del sistema de medios de impugnación de Tlaxcala.

*Tratando de preservar la autonomía de las comunidades lo deseable sería que en su propio seno y con sus propios procedimientos se solucionen las controversias que surjan en las elecciones por usos y costumbres, y el Instituto en su calidad de garante de la legalidad sólo tenga el papel de mediador y conciliador y sólo en casos extremos pueda funcionar como una segunda instancia a través de un dictamen de la Comisión de quejas y denuncias y una resolución final del Consejo General.*

ARTÍCULO\_\_ Considerando que la elección de presidente de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres es la expresión de la voluntad ciudadana de preservar sus propias instituciones tradicionales y manteniendo la unidad de sus miembros y la personalidad cultural de la misma, las

presidencias de comunidad no tendrán filiación partidista alguna y, en consecuencia, los candidatos a ocupar el cargo no podrán hacer campaña bajo los colores, el logotipo, o el programa político de partido político alguno.

*El valor principal del sistema de elección por usos y costumbres proviene esencialmente del hecho de que se trata de procedimientos plebiscitarios organizados por los ciudadanos de una comunidad y que busca preservar la armonía interna y al mismo tiempo las tradiciones y las instituciones culturales que le confieren identidad como comunidad. Por ello, la actuación de los partidos políticos como tales, en este tipo de procesos, entraría en contraposición con el fin último del uso y la costumbre que se sitúa por encima de los intereses partidarios, por lo que es saludable limitar su participación en tales procesos.*

ARTÍCULO\_\_ En caso de que las comunidades admitan en sus usos y costumbres la realización de campañas proselitistas, éstas se sujetarán a lo que los propios usos y costumbres establezcan o, en su caso, a lo que establezca el Código Electoral y los Acuerdos del Consejo General.

*En muchos casos de elecciones por usos y costumbres existe la adaptación de algunos elementos de la elección por voto, tales como el uso de urnas y boletas y en algunos casos la posibilidad de hacer una especie de campaña al interior de la comunidad (aunque todavía es raro), por lo que es conveniente dejar abierta la posibilidad de que los ciudadanos vayan definiendo los cambios que consideren necesarios dentro de sus usos y costumbres.*

ARTÍCULO\_\_ El Instituto Electoral de Tlaxcala tendrá además la atribución de capacitar y orientar a las comunidades que tengan categoría de presidencias de comunidad sobre los procedimientos de elección por usos y costumbres en cada caso particular, manteniendo una comunicación permanente con las comunidades.

*A la desinformación que ya existe de por sí en torno a la libre autodeterminación para definir la forma de elegir a sus propias autoridades, habrá que añadir ahora la falta de conocimiento de las reformas que colocan*

*a este tipo de elección bajo la vigilancia y validación del Instituto por lo que se hace indispensable una amplia y permanente labor de información directa del Instituto hacia las comunidades.*

El asunto de las elecciones por usos y costumbres es complejo y para abordarlo debe hacerse desde un enfoque multidisciplinario y no exclusivamente político-electoral ya que estamos ante un procedimiento que genera el primer nivel real de poder y, por consiguiente, es el que garantiza la estabilidad y el desarrollo armonioso de las comunidades tlaxcaltecas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adip, Amado. *Conflictos entre ley y costumbre*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1975.
- Aragón Loranca, J. Guillermo B. "Catálogo de los usos y costumbres en Tlaxcala", Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Estudios Electorales, celebrado en la Cd. de México, en diciembre de 2000.
- Becerra Ramírez, Manuel "La recepción del derecho internacional en el marco constitucional mexicano" en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, 1988.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1983.
- Buve, Raymond. "Política y sociedad en Tlaxcala: unos interrogantes y unos hilos conductores a través de su historia, entre 1810 y 1910" en *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*, México, UAT-UIA, 1994.
- Cahuantzi, Próspero. *Administración pública del estado de Tlaxcala, presentada a la H. Legislatura del mismo por el gobernador constitucional coronel Próspero Cahuantzi, el 2 de abril de 1893, en cumplimiento de lo prescrito por la fracción XXIV del artículo 58 de la constitución política local*, Tlaxcala, Imprenta del Gobierno dirigida por Joaquín Díaz Calderón, 1894, edición facsimilar, Tlaxcala, Fundación Fuad Abed, Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, 1987.
- Carpizo Mc. Gregor, Jorge. "Los Derechos Humanos en México", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Porrúa, 1994.
- Carrasco, Pedro. "La jerarquía cívico-religiosa en las comunidades de Mesoamérica: antecedentes precolombinos y desarrollo colonial", en J.R. Llovera, *Antropología política*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- Celestino Solís, Eustaquio *et al.* *Actas del Cabildo de Tlaxcala 1547-1567*, México, AGN, CIESAS, ITC, 1985, (Códices y manuscritos de Tlaxcala, 3).
- Collier, George A. "El Nuevo movimiento indígena" en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS, Porrúa, 2001.

- Cordero Avendaño de Durand, Carmen. *El derecho consuetudinario indígena en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, 2001.
- Derechos Indígenas. Lectura comentada del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.
- García Martínez, Bernardo *Los pueblos de la sierra*, México, Colegio de México, 1987.
- García Maynez, Eduardo *Introducción al estudio del derecho*, 33ª. Edición, México, Porrúa, 1982.
- García Verástegui, Lía y María Esther Pérez Salas, (Compiladoras), *Tlaxcala, textos de su historia*, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, CONACULTA, 1991.
- Garrido Maldonado, Raciél, “La cláusula de gobernabilidad en el sistema electoral del Distrito Federal” en *Temas electorales*, María del Pilar Hernández, (comp.) México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001. pp. 49-69.
- Gibson Charles, *Tlaxcala en el siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1991.
- González Oropeza, Manuel y Hugo Gaspar García Domínguez, *Tlaxcala y sus constituciones*, México, LVI Legislatura del Congreso del Estado, Editorial Laguna, 1999.
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, tomo II, Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral, 2002.
- Guevara Hernández, Jorge (coord.) y Equipo Regional La Malinche, *El resurgimiento de la identidad en territorio nahua y ñumú (otomí) de Tlaxcala*, Tlaxcala, Centro INAH, 2002, (en prensa).
- Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Carlos H. Durand Alcántara, Miguel Ángel Sámano Rentería y Gerardo Gómez González (coordinadores), México, Universidad Autónoma de Chapingo, Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Harth, H. L. A., *El concepto de derecho*, México, Editorial Nacional, 1980.
- Herrera Ortiz, Margarita. *Costumbre indígena jurídica en el estado de Veracruz*, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz y Universidad Veracruzana, 1994.

- Informe de un diputado francés al Ministerio de Relaciones, sobre Tlaxcala*, spi, noviembre 25 de 1865.
- Las costumbres jurídicas de los indígenas de México*, Beller Taboada, Walter (coord.), México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- La reforma municipal en el estado de Tlaxcala 1981-1987*, Tlaxcala, Centro de Estudios Municipales, 1985.
- Lara Ponte, Rodolfo. "Antecedentes nacionales" en *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- Lira y Ortega, Miguel. *El poder municipal*, Tlaxcala, Coordinación del Desarrollo Municipal (CODEMPAL), 1982.
- Memoria del proceso electoral extraordinario*, México, Instituto Electoral de Tlaxcala, 1996.
- Memoria del proceso electoral*, México, Instituto Electoral de Tlaxcala, 1999.
- Merino Carreón, Leonor Beatriz y Ángel García Cook, "Los Señoríos Prehispánicos de la Provincia de Tlaxcala según la arqueología" en *Coloquio sobre la Historia de Tlaxcala*, Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1998.
- Muñoz Camargo, Diego. *Suma y epíloga de toda la descripción de Tlaxcala*, paleografía, presentación y notas de Andrea Martínez Baracs y Carlos Sempat Assadourian, prólogo de Wayne Ruwet, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994, (Serie Historia de Tlaxcala, 3).
- Nikken Pedro, "El Concepto de derechos humanos" en González Volio Lorena (comp.) *Antología básica de derechos humanos*, San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.
- Noriega Alfonso, "Los derechos humanos en México y problemas actuales que se plantean", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979.

- Nutini Hugo G. y Barry L. Isaac. *Los pueblos de habla náhuatl de la región de Tlaxcala y Puebla*, México, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional Indigenista, 1974, (Col. SEP-INI, 27).
- Nutini, Hugo G. *San Bernardino Contla, Marriage and Family in a Tlaxcala Municipio*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, USA, 1968.
- Olmedo Carranza, Raúl. *El cuarto orden de Estado y de gobierno: la comunidad*, México, Editorial Comuna, 1999.
- \_\_\_\_\_, *El poder comunitario en Tlaxcala, Las presidencias municipales auxiliares*, México, Editorial Comuna, 1999.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. *El derecho constitucional consuetudinario*, UNAM, México, 1993.
- Pérez Luño, Antonio. "Delimitación conceptual de los derechos humanos", en *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1991.
- Ramírez Rancaño, Mario. *Tlaxcala, una historia compartida, Siglo XX*, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, CONACULTA, 1991.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa, Madrid, 1992.
- "Relación de presidencias municipales auxiliares", manuscrito, Tlaxcala, Instituto Electoral de Tlaxcala, 1998.
- Rendón Garcini, Ricardo. *Breve Historia de Tlaxcala*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1996, (Serie: Breves Historias de los Estados de la República Mexicana).
- Reyes García, Luis. *La escritura pictográfica en Tlaxcala*, México, UAT-CIESAS, 1993.
- Ríos Morales, Manuel. "Usos, costumbres e identidad entre los zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel, Rodolfo Stavenhagen y otros, en *Entre la ley y la costumbre*, México, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Internacional de Derechos Humanos, 1990.

- Rocatti, Mireille. "Concepto y naturaleza de los derechos humanos" en *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.
- Romano Garrido, Ricardo. *Los sistemas de cargos y el poder tradicional*, Tesis de Licenciatura, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999.
- Service, Elman. R. *Los cazadores*, Barcelona, Editorial Labor, 1973.
- Stavenhagen, Rodolfo. "Introducción al derecho indígena" en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Año VI, Núm. 17, México, UNAM, mayo-agosto de 1991.
- Tapia Hernández, Silverio (comp.). *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- Terrazas, Carlos R. "Desarrollo histórico de los derechos humanos en las constituciones políticas de México", en *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*, México, Porrúa, 1991.
- Terrazas Salgado, Rodolfo y Felipe de la Mata Pizaña, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", en Edmundo Elías Musi (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

## LEGISLACIÓN

- Constitución política para el estado libre y soberano de Tlaxcala*, publicada en el *Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXVI, núm. 6, 2 de febrero de 1982.
- Constitución política del estado libre y soberano de Tlaxcala*, Tlaxcala, LI Legislatura 1983-1986, sf.
- Constitución política del estado libre y soberano de Tlaxcala, comentada*, Tlaxcala, Tribunal Superior de Justicia, Administración 1999-2005, 2000.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000



- Compendio de legislación electoral de Oaxaca*, México, Instituto Electoral de Oaxaca, 1998.
- Legislación electoral del estado de Tlaxcala*, México, Instituto Electoral de Tlaxcala, 1998.
- Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del estado de Tlaxcala*, Comisión Estatal Electoral del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, Talleres Gráficos del Estado de Tlaxcala, octubre de 1992.
- Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del estado de Tlaxcala*, Tlaxcala, Talleres Gráficos del Edo. de Tlaxcala, 1992.
- Ley orgánica municipal*, *Periódico oficial del gobierno del estado*, núm. 3, enero de 1955.
- Ley orgánica municipal*, *Periódico oficial del gobierno del estado*, núm. 36, septiembre de 1964.
- Ley orgánica municipal del estado de Tlaxcala* publicada en el *Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXIX, núm. 44, 4ª. Sección, 24 de octubre de 1984.
- Ley orgánica municipal*, *Periódico oficial del gobierno del estado*, núm.44, agosto 1995.
- Ley orgánica municipal del estado de Tlaxcala*, Tlaxcala, Dpto. de Publicaciones oficiales Oficialía Mayor de Gobierno, 1998.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Decreto 113 del 23 de mayo de 2001*, Tlaxcala, Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Tlaxcala, 2002.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Decreto 146 del 20 de diciembre de 2001*. Tlaxcala, Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Tlaxcala, 2002.
- Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca*, Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral, 2000.
- Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXVII, núm. 54, segunda sección, 30 de diciembre de 1983.

*Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXVIII, núm. 35, 29 de agosto de 1984.

*Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXIX, núm. 2 extraordinario, 25 de julio de 1994.

*Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXX, núm. 24, 11 de junio de 1997.

*Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, segunda época, número extraordinario, 7 de febrero de 1998.

*Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala*, tomo LXXXI, segunda época, núm. 21 segunda sección, 23 de mayo de 2001.

## HEMEROGRAFÍA

Durand Alcántara, Carlos H., “Los derechos colectivos de los pueblos indios” en *Lex, difusión y análisis*, revista mensual, 3ª. época, año 6, enero de 2002, núm. 79 pp.46-55.

García Martínez, Bernardo, “El altépetl o pueblo de indios, expresión básica del cuerpo político mesoamericano” en *Arqueología mexicana*, núm. 32, vol. VI, México, INAH, julio-agosto de 1998.

“Gestiones ante el Congreso General Constituyente de 1823-1824, para erigir a la provincia de Tlaxcala en estado”, en *Tlaxcala en el primer centenario de su erección en estado de la República*, México, PRI, Comité Regional, 1956.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio. “La república de Tlaxcala” en *Memoria del tercer congreso de historia del derecho mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984.

Sánchez Muñoz, Bertoldo L. “Barrios y sistema de cargos: identidad cultural y cambio en La Magdalena Tlaltelulco”, en *Urna Abierta*, revista trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala, Tlaxcala, núm., 3, enero-marzo 2000 y núm. 4, abril-junio 2000.

Wayne J. Robins, "Cambio y continuidad en el ayuntamiento de la ciudad de Tlaxcala, 1810-1815", en *Historia y grafía*, revista semestral del Departamento de Historia de la Universidad Iberoamericana, núm.6, México, 1996.