

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**“LOS ALCANCES JURÍDICOS DEL RECONOCIMIENTO DEL
DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN, DE LOS MUNICIPIOS
INDÍGENAS EN LOS ARTÍCULOS 2 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN
MEXICANA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

YACOTZIN BRAVO ESPINOSA

ASESOR:

ELIA AVENDAÑO VILLAFUERTE

MÉXICO, D.F., ABRIL DEL 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

“Despertar a la historia significa adquirir conciencia de nuestra singularidad, momento de reposo reflexivo antes de entregarnos al hacer. ‘Cuando soñamos que soñamos está próximo el despertar’, dice Novalis. No importa pues, que las respuestas que demos a nuestras preguntas sean corregidas por el tiempo.”

OCTAVIO PAZ.

AGRADECIMIENTOS.

A MIS PADRES POR SU INCONDICIONAL APOYO Y CONFIANZA, POR TODO EL AMOR RECIBIDO Y POR HABERME ENSEÑADO LA HUMILDAD Y LA PERSEVERANCIA.

A MIS HERMANAS MAGDA Y XOCHITL Y A MI HERMANO TON, PEQUEÑAS LUCES DE ESPERANZA Y ACOMPAÑAMIENTO EN MI VIDA, POR TODO LO QUE LES AMO.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS CON LOS QUE HE CAMINADO Y SOÑADO QUE UN MUNDO MEJOR PUEDE SER POSIBLE, ASÍ COMO A TODOS AQUELLOS QUE HAN ESTADO POR MI VIDA Y HAN COMPARTIDO SUEÑOS Y ESPERANZAS, EN ESPECIAL A XOCH, LIVI, PAO, PANCHO Y EMILIO, CAMINANTES INCANSABLES.

A LOS COMPAÑEROS DE LAS COMUNIDADES ZAPATISTAS, POR SU EJEMPLO DE LUCHA Y RESISTENCIA, POR TODO LO ENSEÑADO Y COMPARTIDO, POR ABRIR VENTANAS Y PUERTAS DE MÚLTIPLES COLORES.

A TODOS AQUELLOS RINCONES DEL MUNDO QUE SE ENCUENTRAN EN REBELDÍA.

AL DOCTOR OSCAR CORREAS POR EL CONOCIMIENTO COMPARTIDO EN ESTOS ÚLTIMOS AÑOS Y POR SU APOYO.

AL MAESTRO ARTURO BERUMEN, POR QUE SU CLASE DE FILOSOFÍA DEL DERECHO ME PERMITIÓ MIRAR EL DERECHO DE UNA FORMA DIFERENTE.

A MI ASESORA ELIA AVENDAÑO, POR SU DEDICACIÓN Y APOYO.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL MEXICANO Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
1. Formación del Estado Nación	6
1.1 ¿Qué es el estado?	6
1.2 El Estado-nación	8
1.3 El nacionalismo como base ideológica del Estado	11
1.4 La formación del Estado Nacional Mexicano	12
1.4.1 El nacionalismo en México	13
1.5 Organización Federal del Estado Mexicano	20
1.5.1 El desarrollo del federalismo en México	24
1.5.1.1 Constitución de 1824	26
1.5.1.2 Constitución de 1836	27
1.5.1.3 Constitución de 1857	29
1.5.1.4 Constitución de 1917	30
1.5.1.5 Reformas en materia municipal	32
2. El principio multicultural como principio indispensable en la relación con los pueblos y comunidades indígenas	36
2.1 El federalismo pluralista como mecanismo de convivencia en el estado multicultural	41
2.2 Reconocimiento de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos fundamentales	45
2.2.1 Reforma al artículo cuarto constitucional	46
2.2.2 Reforma al artículo segundo y 115 constitucional	50
CAPITULO II	
LOS ALCANCES CONCEPTUALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO DEL ESTADO MEXICANO	
1. Los pueblos y comunidades como sujetos de derechos colectivos	53
1.1 Los sujetos colectivos como titulares de derecho	53
1.2 Los derechos colectivos	57
1.3 Los derechos colectivos reconocidos jurídicamente	62
2. La libre determinación como derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas	65
2.1 Algunas posturas sobre el derecho a la libre determinación	65
2.2 ¿Qué implica el derecho a la libre determinación o autodeterminación?	69

2.3	La autonomía como forma de ejercer el derecho a la libre determinación	72
2.4	El ejercicio de la autonomía indígena	76
2.5	Los derechos que ejercen los pueblos y comunidades indígenas en el marco de la autonomía	78
3.	El alcance conceptual de comunidad y pueblo indígena	79
3.1	Algunas notas sobre la dominación conceptual	79
3.2	Pueblo Indígena	81
3.2.1	Concepto de pueblo	81
3.2.2	El pueblo indígena	86
3.3	La comunidad indígena	91
3.3.1	Organización política	93
3.3.2	Derecho indígena o sistema normativo indígena	97
3.3.3	Forma de organización social y cultural	101

CAPITULO III

LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO LIBRE

1.	El reconocimiento de los municipios indígenas en el marco jurídico vigente	104
1.1	Concepto de municipio	105
1.2	El municipio libre	106
1.3	Su ubicación en la normatividad federal	108
1.4	El municipio como nivel de gobierno	110
1.5	La forma de gobierno municipal y su integración	112
1.6	De la forma de elección por sistema de partidos y por usos y costumbres	114
1.6.1	Elección por sistema de partidos en Chiapas	114
1.6.2	Elección por sistema de usos y costumbres en Oaxaca	116
1.7	De la toma de posesión e instalación	123
1.8	De su funcionamiento y residencia	124
1.9	De su personalidad jurídica	125
1.10	De su jurisdicción territorial	127
1.11	De la intervención de la legislatura estatal en la forma de gobierno municipal	128
1.12	De los órganos de gobierno auxiliares del municipio	130
1.13	De los municipios de mayoría indígena y los no indígenas o con población indígena	132
1.14	De la asociación y coordinación municipal	134
1.15	De la justicia municipal	135
1.16	De las competencias del municipio	136
1.17	Cuadro de la forma en que se constituye el gobierno municipal	140

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO INDÍGENA Y OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN INDÍGENA LOCAL

1. Introducción al cuarto capítulo	141
2. La población indígena en los municipios	142
3. El municipio indígena y otras formas de organización indígenas locales	144
3.1 El municipio indígena	145
3.1.1 Un ejemplo de municipio indígena oficial	147
3.1.1.1 Forma de gobierno	150
3.1.1.2 De la forma de elección	152
3.1.1.3 De su funcionamiento	153
3.1.1.4 La impartición de justicia	154
3.1.2 Los municipios indígenas autónomos en el estado de Chiapas	154
3.1.2.1 La autonomía de los municipios indígenas	155
3.1.2.2 La creación de los municipios autónomos rebeldes zapatistas	157
3.1.2.3 Forma de gobierno	161
3.1.2.4 De la forma de elección	165
3.1.2.5 De su funcionamiento	166
3.1.2.6 De sus funciones	169
3.1.2.7 De la impartición de justicia	171
3.1.2.8 De la relación con las autoridades estatales	172
3.1.2.9 De la relación de los municipios autónomos con la Junta de Buen Gobierno	174
3.2 Formas de organización regional indígena	174
3.2.1 La autonomía regional indígena	175
3.2.2 Gobierno regional en Chiapas: las Juntas de Buen Gobierno	179
3.2.2.1 Forma de gobierno	183
3.2.2.2 De la forma de elección	185
3.2.2.3 De su funcionamiento	186
3.2.2.4 De sus funciones	186
3.2.2.4.1 De la administración de justicia	186
3.2.2.4.2 De los servicios públicos	187
3.2.2.4.3 De otras funciones	188
3.2.2.5 De la impartición de justicia	189
3.2.2.6 De la emisión de leyes o facultad legislativa	191
3.2.2.7 De la recaudación de impuestos y rendición de cuentas	191
3.2.2.8 De la relación con el Instituto Estatal Electoral y la realización de la jornada electoral en las comunidades que pertenecen a las Juntas de Buen Gobierno	192

3.2.3	Forma de organización regional en Guerrero: El Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción o Policía comunitaria	192
3.2.3.1	Autoridades que integran el sistema de la policía comunitaria	196
3.2.3.2	Forma de elección de las autoridades regionales	199
3.2.3.3	Funcionamiento	199
4.	Cuadro de resumen y análisis entre la estructura del municipio libre y la forma de organización política local de los pueblos y comunidades indígenas: el municipio indígena y la organización regional	203
5.	Algunas consideraciones finales	206
	CONCLUSIONES	212
	BIBLIOGRAFÍA	221
	ANEXO 1	231
	ANEXO 2	245

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo muestra una pequeña parte de la realidad de los pueblos y comunidades indígenas, su forma de organización política, sus sistemas normativos y de manera muy limitada los principios y cosmovisión que son base de lo anterior, así como hace un análisis de la normatividad jurídica vigente y los alcances del reconocimiento que en ella existen referentes al tema, con el objetivo de visualizar la correspondencia que existe entre ésta y la realidad de estos pueblos y comunidades.

Por lo que, no pretende ser un espacio donde se expongan propuestas específicas de normatividad sobre como se deben reconocer o respetar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ya que hacer una propuesta para legislar sobre el tema debe de partir de la participación de los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos y no como objetos como hasta nuestros días la estructura estatal los ha tratado, ya que son ellos los que saben y conocen lo que es necesario desde sus propias realidades las cuales son muy diversas.

Sin embargo, sí me parece importante mostrar ante los ojos de todos aquellos que de alguna manera estamos relacionados con el derecho (estudiantes, litigantes, legisladores, etc.) que éste está lejos de reflejar una realidad política y normativa que existió, existe y que sigue construyéndose, por lo menos en cuanto al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas en sus diferentes niveles.

Es por ello que el reconocimiento y la apertura para entender estas realidades se fija como un reto para nuestro sistema jurídico y para la teoría constitucional ya que mantener posturas cerradas, es seguir negándose a una realidad existente, lo que llevarían a agudizar la crisis jurídica que actualmente existe en nuestro país.

Para cumplir con los objetivos anteriores la metodología de esta investigación, fue en un primer momento documental tanto histórica como actual, se analizaron libros, revistas y periódicos referentes al tema indígena, así como estudio de la

normatividad vigente; en un segundo momento para conocer parte de la realidad se hizo necesaria investigación de campo la cual se realizó en el estado de Chiapas en específico en la Junta de Buen Gobierno de los Altos de Chiapas y en el Municipio Autónomo San Juan de la Libertad, en el caso de Guerrero la información se obtuvo de un seminario de investigación sobre Policía Comunitaria, donde se entrevistaron a autoridades del Sistema comunitario de seguridad, justicia y reeducación de Guerrero todo ello dentro del Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades, desarrollado en el marco del CONACYT, en el caso de Oaxaca es una investigación de campo realizado en la zona Mixe en 1999 por la Maestra María Teresa Valdivia Dounce en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM de donde se han tomado los datos presentados por ella para analizarlos en este trabajo.

El análisis a grandes rasgos se abordará principalmente a partir de las siguientes temáticas: la relación histórica de los pueblos y comunidades indígenas con el estado y sus diferentes ordenamientos jurídicos; la regulación actual de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sus alcances y limitantes; y la realidad en la que se están desarrollando estos pueblos y construyendo su autonomía.

En el capítulo primero parte del análisis histórico de los principios políticos y jurídicos en los que se ha constituido al estado nacional mexicano para conocer como ha sido el reconocimiento de los derechos de estos pueblos y comunidades. De forma que se analiza por una parte el nacionalismo como base ideológica para la legitimación del estado y el federalismo como la corriente en la cual se organizó política, territorial y administrativamente al país.

Los cuestionamientos a resolver en este primer capítulo son ¿bajo que principios jurídico-políticos se ha organizado el estado mexicano? ¿los principios del estado nacional mexicano permitieron y permiten el reconocimiento y la participación de

los pueblos y comunidades indígenas en el marco de la diversidad cultural, política y jurídica?

Por último, apartir del reconocimiento que se hizo en el 2001 de la composición pluricultural del estado, cuya base son los pueblos indígenas como sujetos colectivos originarios, se hace el análisis de lo que esto implica, quedando pendiente en este capítulo la siguiente pregunta: ¿por qué el reconocimiento que existe actualmente en la constitución no cumple con las demandas del movimiento indígena referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas?

El segundo capítulo responde, al anterior cuestionamiento, ya que explica los alcances que tienen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales son derechos colectivos y no sociales o individuales como son tratados en la legislación actual, entre ellos, se aborda el derecho de la libre determinación, su tratamiento y positivización en el derecho internacional y nacional, así como la autonomía como una de sus formas de ejercicio.

En un segundo apartado se estudia por separado a los pueblos y a las comunidades indígenas, sus instituciones, su sistema normativo, su organización social, política y cultural, con el objetivo de exponer la forma en que éstos están ejerciendo su autonomía, lo cual resulta de gran trascendencia ya que pretende mostrar como su organización ha servido de reflejo a los demás niveles de autonomía que están ejerciendo, como es el municipio y la región.

El tercer capítulo hace un estudio de la forma en que se encuentra regulado el municipio libre como el tercer nivel de gobierno de la federación y como base de la organización territorial, política y administrativa de las entidades federativas, ya que son éstos en los que se encuentran asentados los pueblos y comunidades indígenas, constituyendo las categorías que se han usado para determinar el

número de población que habita en éstos, denominándolos como: municipios con población mayoritariamente indígena, con población indígena e incluso sin población indígena; intenta responder a los cuestionamientos siguientes: ¿cuál es la estructura del municipio libre en la normatividad jurídica vigente?, ¿qué reconocimiento existe en esta estructura de la forma de organización municipal indígena y de otros niveles de organización política de los pueblos y comunidades indígenas? Con el objetivo de saber si su forma de gobierno, sus instituciones auxiliares, sus facultades reconocen los derechos y formas de organización de estos pueblos y comunidades en sus alcances anteriormente explicados.

En capítulo final, en un primer apartado describe las condiciones poblacionales, de asentamiento y marginación en las que se encuentran los pueblos y comunidades indígenas en los municipios existentes.

En un segundo apartado se muestra como los pueblos y comunidades indígenas, están ejerciendo su derecho de autonomía a nivel municipal y regional. A nivel municipal, ya sea a través de la apropiación de la figura legal del municipio libre, conforme sus propias instituciones y formas de organización política y normativa, como es el del municipio de San Juan Cotzocón de la región Mixe en el estado de Oaxaca, la cual combina las instituciones oficiales con sus instituciones tradicionales. O bien en la construcción de sus propios municipios de facto, donde su creación, forma de organización, funcionamiento, facultades y jurisdicción territorial proviene de los pueblos y comunidades indígenas, en ejercicio de su autonomía, como es el caso de los municipios autónomos zapatistas, en el estado de Chiapas.

A nivel regional también se dan dos ejemplos: el de las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas y el Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción o Policía Comunitaria en Guerrero, cuya característica en común, es que ambos al igual que los municipios autónomos son formas de gobierno ejercidas de facto por estos pueblos y comunidades, y por tanto, también son construcciones que vienen

desde abajo, es decir desde las comunidades indígenas que los constituyen. Se desarrollan la forma en que se organiza cada uno, las instituciones que los componen y sus facultades.

De forma paralela a la descripción de estas realidades de organización local de estos pueblos y comunidades y a través del análisis del municipio libre como única forma de organización territorial, política y administrativa de las entidades federativas se muestra las diferencias que existen entre los municipios indígenas, entre ellos los autónomos y el municipio libre establecido en la ley, así como del nivel regional indígena con la facultad que tienen los municipios para asociarse para la eficacia de prestación de servicios o desarrollo.

Por último se intenta responder el siguiente cuestionamiento ¿qué corresponde hacer ante el choque de tal realidad y el sistema normativo vigente?

CAPITULO I

LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL MEXICANO Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. Formación del Estado Nación

Para llegar al análisis del reconocimiento de los pueblos indígenas en la formación del estado mexicano, es preciso dilucidar antes que nada, qué entendemos por estado y sobre qué bases se construye, para determinar si los fundamentos teóricos en los que se erige permiten el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, en cuanto colectividades cuya característica esencial es la diversidad cultural, económica, social y política.

1.1 ¿Qué es el Estado?

El estado a lo largo de la historia se ha tratado de explicar, de maneras diversas, según la concepción teórica y el momento histórico, sin embargo para efectos de esta tesis, sólo se darán una breve explicación de lo que se puede entender por estado y estado-nación.

Desde la perspectiva tradicionalista, a el estado se le considera como un ente centralizador del poder político o del ordenamiento jurídico y su producción,¹ se le atribuyen tres elementos necesarios: territorio, poder (soberano) y población.

Norberto Bobbio, anota que el estado es un órgano de poder soberano, ya que es el único tiene la capacidad de ejercer el poder y emitir el derecho.² Para el autor la

¹ De hecho después de la época medieval el surgimiento del estado y de la teoría estatista, experimenta por primera vez una concepción autónoma y secularizada del poder, al margen de instancias superiores y universales, como el Papado o el Imperio, plasmada en el principio de soberanía, gracias a la cual fue posible estructurar al Estado Moderno y depositar, en órganos centrales de decisión política la capacidad coactiva que durante varias centurias habían asumido diversos cuerpos autónomos. En De la Cueva, Mario. **La idea del Estado**. 5ª. Ed., FONDO DE CULTURA ECONÓMICA-UNAM, México, 1996.

² Bobbio Norberto. **Estado Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política**. 8ª. Reimp., FONDO DE CULTURA ECONÓMICO, México, 2001.

condición necesaria y suficiente para que exista un estado, es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos que se requiera obediencia”;³ éste poder se distinguirá de otros (como del religioso), en que es exclusivo y supremo, es decir es el único que tiene el derecho y el poder de ejercerlo sobre un determinado territorio y sobre los habitantes de ese territorio, ya que tiene la exclusividad frente a otros grupos porque no existe poder por encima de él.

Desde el punto de vista de la sociedad, este poder tiene que ser legítimo, no puede ser arbitrario, debe de tener como fin último el bienestar colectivo o público. Desde el punto de vista del estudio de la sociología, el autor mencionado, al citar a Weber y su teoría de los grupos sociales, establece que una especie de ellos, son los grupos políticos que se vuelven estado cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio de la fuerza en un determinado territorio.⁴

Por otra parte Kelsen, desde el punto de vista jurídico, apunta que el estado es un ordenamiento jurídico total o nacional, constituyente de una persona jurídica (colectiva),⁵ tomada como una unidad, en tanto un cierto número de individuos forma una comunidad únicamente cuando el sistema normativo regula su conducta recíproca, así la comunidad es la personificación de ese orden normativo. Donde “el poder soberano [del estado] se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho (o sea el derecho vinculante) en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez en la norma fundamental y la capacidad de hacerse

³ Ibidem., pág. 129 y 130.

⁴ Ibidem., pág. 74.

⁵ Para Kelsen la persona jurídica es aquella que tiene derechos subjetivos y obligaciones, por tanto, la persona colectiva es aquella que es tomada como una unidad que va a tener derechos subjetivos y deberes distintos a los de los individuos que la componen, es decir el orden jurídico va a dotar de derechos y deberes los que serán creados por sus propios órganos. En Hans, Kelsen. **Teoría General del Derecho y del Estado**. 2ª ed, 4ª reimp. UNAM, México, 1998.

valer recurriendo en última instancia a la fuerza”.⁶ Esa detentación exclusiva del poder político, es legítima en cuanto el orden coercitivo es regulado y legalizado. Por ello nada que se encuentra fuera de la norma puede existir, por tanto los entes colectivos anteriores al estado no son posibles.

De cualquiera de las dos posturas tradicionales anteriores, se puede apuntar de manera general, que el estado es el poder político o el orden jurídico total dentro de un territorio determinado y limitado que se aplica a la población dentro de él, cuya característica fundamental es, que es soberano tanto al exterior como en su interior.

Se materializa cuando existe un aparato burocrático (estatal), estructurado institucionalmente con la capacidad para crear, administrar y aplicar el derecho y consecuentemente el uso de la fuerza legal a través de procedimientos coactivos que permitan ejercer el control sobre los elementos sociales, políticos, económicos y administrativos.

1.2 El Estado-nación

Luis Villoro,⁷ apunta que la idea del estado como nación es una concepción moderna en la historia de occidente, consolidada en los siglos XVIII y XIX; parte de la idea, de que a cada estado como organización política creada de la voluntad de los hombres le corresponde la unidad de una sola nación.

La nación para el autor es una comunidad de cultura y proyecto compartido con la que se auto-identifican un conjunto de personas, por tanto tiene cuatro condiciones necesarias: a) una comunidad de cultura, b) una conciencia de pertenencia, c) un proyecto común y d) una relación con el territorio.

⁶ Bobbio, Norberto. Op. cit., pág. 128.

⁷ Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. PAIDOS, México, 1999.

Bhikhu, Parekh,⁸ nos dice que la nación debe tener los siguientes rasgos: a) debe ser una unidad cultural homogénea, caracterizada por un sistema común de significados, b) debe formar y moldear a sus miembros como tipos específicos de personas, estructurar su personalidad dándole significado a su vida, y así les da sentido de pertenencia, c) debe estar profundamente ligada con un territorio limitado por fronteras finitas, donde se pertenezcan uno al otro, más allá de las cuales se encuentran otras naciones, d) los miembros de la nación están unidos por lazos de descendencia común, parentesco, lazos de sangre o bien lazos espirituales con sus ancestros, antepasados a los que se les debe lealtad y e) un entendimiento compartido de quienes eran, y como se originaron y desarrollaron en la historia, lo que da identidad colectiva.

Dentro de las naciones Villoro ubica dos tipos:⁹

- a) Las naciones históricas que se determinan por el origen y la continuidad cultural, por que son el eje de su identidad nacional, miden la pertenencia a ella. El reconocimiento esta basado en las costumbres y creencias colectivas, instauradas por una historia y legitimados por la aceptación común.
- b) Las naciones proyectadas, son producto de la decisión de construirlas. Su pertenencia se mide por la adhesión a un proyecto futuro decidido en común, así su identidad se basa en la decisión voluntaria. Por tanto para forjar una nueva entidad colectiva debe reconstruir el pasado para volverlo conforme a su proyecto.

Ahora bien, los estados se pueden constituir de dos formas: la primera cuando la nación está preconstituida y cumple con todos los elementos, entonces se justifica la lucha de la nación por volverse un estado (es decir lucha por el poder político) y

⁸ Bhikhu, Parekh. “ El etnocentrismo del discurso nacionalista” en Fernández Bravo, Álvaro (comp.) **La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha**. Ediciones MARANTIA, Buenos Aires, 2000, pág. 99-100.

⁹ Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. Op.cit., pág. 19.

la segunda donde el estado está constituido por una colectividad miscelánea de gente y grupos, y busca volverse una nación mediante la homogeneización de sus ciudadanos, por ello necesita definir sus lazos con la nacionalidad y buscar convenientemente moldear a todos sus miembros a la imagen de la nación.¹⁰

Entonces, el estado-nación moderno se ubica dentro de las naciones proyectadas, y como tal tiene que forjarlo, ya que de su construcción depende que se conserve estable y unido, y merezca obediencia voluntaria de los individuos que pertenecen a él, porque su pertenencia o adhesión obedece: a) a la sumisión a una autoridad y al sistema normativo que establece, que puede ser aceptado por miedo o por conveniencia y b) de la pertenencia a la nación como autoidentificación a una forma de vida y cultura.¹¹

Que contraria a la nación cultural, la nación política o proyectada surge como una referencia ideológica, destinada a hacer más fácil la vida del estado¹² y tiende a adquirir auténtica significación hasta fecha avanzada cuando la cohesión de él, queda asegurada con otros recursos políticos e ideológicos.

Por tanto el estado-nación "...es concebido como la asociación de individuos que se unen libremente por contrato. La sociedad no es vista ya como la compleja red de grupos dísimbolos, asociaciones, culturas diversas, que ha ido desarrollándose a lo largo de la historia, sino como una suma de individuos que convienen en hacer suya una voluntad general...La expresión de la voluntad general es la ley que rige a todos sin distinciones. Ante la ley todos los todos se uniforman. Nadie tiene derecho a ser diferente. El nuevo Estado establece homogeneidad en una sociedad heterogénea. Descansa, en efecto, en dos principios: está conformado por individuos iguales entre sí, sometidos a una regulación homogénea."¹³

¹⁰ Bhikhu, Parekh. Op. cit.

¹¹ Ibidem.

¹² Si bien este tipo de nación tiene su génesis en Europa no es exclusiva de ella, pues Estados Unidos, América, África y Asia, después serán el escenario de este proceso político.

¹³ Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. Op.cit., pág. 25.

La formula final es una organización política surgida de la unidad de voluntades más una comunidad de cultura y proyecto común, en un contexto de homogeneidad sobre la heterogeneidad.

1.3 El nacionalismo como base ideológica del Estado

El nacionalismo es pues, la construcción ideológica que le da legitimación social y política al nacimiento y existencia de una nueva forma de organización política, como es el Estado. Su funcionalidad, se constituye como “una instancia privilegiada de legitimación del Estado existente o en el vehículo a través del cual nuevos agentes pretenden llegar a la conquista del poder político en la forma, preferencial, pero no exclusiva, de un Estado soberano”.¹⁴

Desde el punto de vista del estado-nación,¹⁵ como instrumento ideológico pretende establecer el modo y la naturaleza de cómo debe estar apropiadamente constituido un estado; el cual, según Villoro¹⁶ el nacionalismo se construye y consolida en dos fases: la primera, que es cuando un grupo político adquiere la conciencia de identidad de nación proyectada o política a futuro y reivindica el poder político que dote de estructura política a esa comunidad o grupo y la segunda, cuando este grupo se consolida como estado y exige la unidad de una sola nación en el territorio que gobierna para mantener su unidad.

Un punto importante a resaltar es que, es un grupo político con un proyecto de poder el que reivindica a la nación, ya que, tiene que tener la fuerza para construir un estado y posteriormente imponer su proyecto nacional cuando exista una diversidad de naciones, grupos culturales y sociales. Para ello el nacionalismo tienen que crear un sentido de identidad y unidad en la población del estado, con

¹⁴ Blas Guerrero, Andrés. **Enciclopedia del nacionalismo**. Editorial TECNOS, Madrid, 1997, pág. 346.

¹⁵ Es importante no olvidar que desde el punto de vista de las nacionalidades, es decir de las naciones históricas o culturales, el nacionalismo se reivindica como un derecho a la autodeterminación, ya sea por vía de la independencia y construcción de un estado nación o bien a través de la autonomía, como se analizara más adelante.

¹⁶ Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. Op.cit., pág. 16.

valores homogéneos y comunes frente a la heterogeneidad, y para mantener su poder de grupo o nación dominante tiene que imponerse sobre las demás nacionalidades.

Derivado de que la nación creada por el estado es producto del proceso político desarrollado se requiere de un modelo específico de nacionalidad y de un programa de nacionalismo sistemático conforme los intereses del estado y no de procesos étnicos, lingüísticos o raciales constituyentes de una realidad nacional preexistente.

Por ejemplo en los estados liberales, el proceso de la consolidación de la nación está acompañada de necesidades de transformaciones económicas, políticas y sociales basadas en el desarrollo y el progreso, por lo que no puede asumir el carácter multiétnico de su realidad. Debe generar un tipo de nacionalismo específico acorde con el nacionalismo liberal, basada en el ciudadano o individuo con dignidad y derechos igualitarios (individualismo). Y cabe la posibilidad de que el nacionalismo cultural se ajuste a él, en tanto se oriente a la liquidación de viejas formas de organización política incompatibles con la vigencia hacia adentro y hacia fuera de los valores liberales.¹⁷

1.4 Formación del Estado Nacional Mexicano

Es preciso mencionar que este apartado no pretende ser un resumen histórico de la formación del estado nacional mexicano, debido a la complejidad que conllevaría. El objetivo es presentar algunas bases jurídico-políticas (ideológicas) en las que se instituyó y sus efectos sobre los pueblos indígenas.

¹⁷ Blas Guerrero, Andrés. Op. cit.

1.4.1 El nacionalismo en México

La idea de la nación en nuestro país surgió de la mentalidad de la elite criolla, ideología denominada patriotismo criollo,¹⁸ surgido como reacción y repudio a la política centralizadora y colonizadora del Imperio Español sobre la Nueva España, que creó una conciencia americana cuyo objetivo era la legitimación de derechos de gobierno autónomos para la clase criolla, basado en argumentos históricos y religiosos, ideología retomada en el nacionalismo mexicano de principios del siglo XIX.

La invocación a los temas históricos y religiosos se utilizó para reducir la distancia que separaba a la élite de las masas, uniéndolos bajo un estandarte mexicano común contra España. Pero en última instancia, este discurso nacionalista fue usado para justificar los intereses de la clase alta y media y su derecho a gobernar la Nueva España.¹⁹

De ahí, que en esta fase del nacionalismo su carácter fue más autonomista que independentista, pero anticolonialista, lo que fue plasmado en la **Constitución de 1812**. Se quería un estado nacional hispánico constituido por los españoles y los americanos. Los novohispanos plantearon desde el primer momento la unión de América a la monarquía española como provincias, pero con niveles de administración autónomos tanto en los aspectos políticos, administrativos y económicos.

En su artículo primero define a la nación española como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; en el artículo 10, establece que los territorios

¹⁸ Los principales temas eran: 1) la exaltación del pasado azteca como nación indígena, sirvió como justificación de pertenencia y de legitimidad de merecer los derechos para acceder al poder, por ser herederos de derechos ancestrales de autogobierno, 2) La denigración de la Conquista y el resentimiento xenofóbico contra los gachupines, sentimiento que surge del desplazamiento de los criollos de los altos puestos de la administración y preferencia de los peninsulares y 3) La devoción por la Guadalupana, instrumento religioso que proporcionó por una parte a la iglesia mexicana una prueba de legitimidad y autonomía. En Branding, David. **Los orígenes del nacionalismo mexicano**. 2ª ed., Ediciones ERA, México, 1988.

¹⁹ Ibidem.

hispanos estarán organizados como provincias enumerando primero las españolas, seguidas de las de América Septentrional (otorgándole 6 provincias a la Nueva España), las de América Meridional y por último las de Asia.²⁰

Sin embargo el ideal de la autonomía fue vejado, debido al acrecentamiento del centralismo del poder y la consagración la figura de jefe político de designación real en las provincias. Pero estas ideas sirvieron de base para la siguiente fase del movimiento nacionalista que reivindicaba la formación del estado nacional mexicano, concepción surgida de las ideas liberales y los estados modernos europeos.

La concepción política cambia, en unos cuantos años de una concepción tradicional hispánica a una concepción liberal “moderna”. Surgen dos ideas principalmente:

1. La lucha por la independencia se transforma en una lucha de los ciudadanos contra el absolutismo y a favor de las libertades individuales.
2. La atribución de la soberanía en ausencia del monarca a la “voluntad general” de los ciudadanos, lo que implicaba el desconocimiento de las instituciones tradicionales y su aparato jurídico, y la pretensión de constituir la nación nuevamente, la cual estaría constituida de la voluntad general, donde cada individuo debía depositar una parte de sus derechos en una autoridad elegida por todos.²¹

Como expresa Bonfil Batalla, empieza a surgir la idea del estado mexicano como una entidad sociopolítica, “cuyos ciudadanos se convertían en los poseedores y beneficiarios exclusivos de todo el patrimonio y todas las riquezas que contenía el

²⁰ Chust, Manuel. “Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes Hispanas 1810-1814” en Guedea, Virginia (coord.) **La independencia de México y el proceso autonómico novohispano 1808-1824**. UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JOSE MARIA LUIS MORA, México, 2001.

²¹ Villoro, Luis. **El proceso Ideológico de la Revolución de Independencia**. 3ra ed., UNAM, México, 1981, pág 118-112.

territorio nacional. La nueva identidad la del mexicano, implicaba precisamente eso: aceptarse y ser aceptado como miembro de una colectividad que reclamaba el control y el usufructo del patrimonio nacional que abarcaba la tierra, sus productos y sus tesoros, los beneficios de la industria y el comercio, las vías de ascenso en la escala social y la garantía de los goces que ello significaba, la defensa común frente a extraños, el derecho al orgullo nacional basado en las glorias pasadas, presentes y futuras, y el compromiso de compartir un destino común”.²²

Lo que estaba en juego era la constitución del país como un estado independiente, con forma de gobierno republicana o monárquica, y las bases ideológicas en las que se sustentaría esa organización; la primera es resuelta a favor de la republica establecida en la Constitución de 1824, sin embargo, hacía falta estructurar a la república, y consolidarla sobre bases nuevas, para lo que era necesario la transformación de la forma de organización corporativista heredada del periodo colonial, en un Estado con plena conciencia de nacionalidad.²³

El ideario político que instituyó al estado después del establecimiento de la república, varió depende del grupo en el poder, oscila entre el liberalismo y el tradicionalismo arraigado en la aristocracia mexicana. Sin embargo fue el primero, el que dio las bases para crear al estado nación, inspirado en los valores liberales franceses y estadounidenses. Los principales supuestos son:

1. La condena de las formas anteriores de gobierno colonial.
2. La forma de gobierno republicano, basada en un sistema representativo nacional a través del sufragio público como origen de poder (soberanía construida de la voluntad general).
3. La separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

²² Bonfil Batalla, Guillermo. **México Profundo. Una civilización negada.** CONACULTA, México, 2001, pág. 149.

²³ Branding, David. Op. cit.

4. El bien común y el respeto por los derechos naturales del ciudadano, a través del disfrute derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, los cuales debían ser base y objeto de las instituciones políticas.²⁴

Ideología liberal cuyo centro era el individuo, por lo que, enarboló los cuatro derechos clásicos del hombre, como inherentes a éste desde su nacimiento y, por tanto como el fin y objeto del estado y sus instituciones. Ya que se pensaba que el disfrute de ellos conllevaría a la construcción de una nación moderna basada en el progreso, cuya grandeza se derivaría de la capacidad de los individuos para alcanzar su propio bienestar; constituida por pequeños propietarios, apoyada en la libre competencia.

Se quería una sociedad donde no existieran mestizos, indios o criollos, sino simplemente mexicanos que serían situados en la nación de acuerdo a sus capacidades para adquirir riquezas. La igualdad era entendida “no como una nivelación económica o social, sino como una paridad de todos los ciudadanos ante la ley; y la libertad consiste en obrar dentro de la ley que a todos rige por igual...”,²⁵ donde las diferencias y desemejanzas no tendrían otro origen que la capacidad de cada ciudadano mexicano por hacer su bienestar y adquirir bienes.

En suma, se quiso hacer de un cuerpo de diferentes un conjunto de iguales, una nación homogénea sin distinciones de razas, cultura, etc., constituida por la igualdad de todos lo mexicanos ante la ley. Un estado basado en el progreso con una nación homogénea.

Sin embargo, como Leopoldo Zea²⁶ apunta, uno de los errores del grupo liberal fue considerar suficiente una legislación con principios liberales para transformar al país social, política y económicamente, ya que su desarrollo se vio envuelto en

²⁴ Villoro, Luis. **El proceso Ideológico de la Revolución de Independencia**. Op. cit.

²⁵ Ibidem., pág. 121.

²⁶ Zea, Leopoldo. “La ideología liberal y el liberalismo mexicano” en Medina, Hilario et al. **El liberalismo y la reforma en México**. UNAM-ESCUELA NACIONAL DE ECONOMÍA, México, 1957.

periodos de desorden institucional, ingobernabilidad y dictaduras debido a lucha entre grupos que deseaban organizar al estado conforme sus propios intereses de clase y que condujo a la perdida de territorio mexicano con la invasión estadounidense.

Ante ello, se adopta lo que se denomina como **liberalismo pragmático**, cuyo fin es transformar al estado a la altura de los estados modernos, construir una nación ordenada y civilizada, por medio de eliminar las causas que obstaculizaban la constitución de la nación.²⁷ Entre las que se encontraban:

1. La forma de organización basada en privilegios y corporaciones que persistía, se oponía a la formación del espíritu nacional, ya que lejos de pertenecer a una nación constituida de la voluntad general, se pertenecía a un determinado cuerpo y eran los intereses de éste los que preocupaba defender. Como la iglesia, el ejército conservador y los indígenas.²⁸
2. La acumulación de la tierra porque evitaba la circulación de la propiedad privada y estorbaba el progreso, cuyo objetivo era engrandecer a la nación con base en el trabajo individual y la pequeña propiedad. Entre la que se encontraba la propiedad comunal de los pueblos indígenas, de la cual de hecho, fueron despojados desde la conquista, política que se consolidó con las diversas leyes de los estados, que a partir de 1824 mandaban a repartir la tierra y convertirla en propiedad privada; y con la **Ley Lerdo en 1856** que establecía que todas las propiedades rurales y urbanas en manos de corporaciones²⁹ fueran adjudicadas en propiedad a sus arrendatarios; lo que trajo, como consecuencia un mayor empobrecimiento de éstos y los campesinos aparejado, al crecimiento de las haciendas; pues la

²⁷ Florescano, Enrique. **Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México.** 2ª reimp. TAURUS, México, 2003.

²⁸ Medina, Hilario, Alfonso Caso et al. **El liberalismo y la reforma en México.** UNAM, México, 1957.

²⁹ “Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general, todos establecimientos o fundaciones, que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida” Artículo 1.3 de la Ley de desamortización de fincas rusticas o Ley Lerdo 1856.

desamortización de los bienes eclesiásticos se dio hasta las leyes de reforma.³⁰

3. A lo que se unía la diversidad de culturas y razas que causaban la desintegración social ya que, el hecho de que la sociedad estuviera dividida en múltiples partes por origen, educación, lenguaje o tradiciones, impedía la persecución de metas comunes en el país. Los indígenas constituían una parte significativa de la sociedad, pero eran considerados como obstáculo porque su herencia cultural y la preservación de la tenencia de la tierra comunal, era vista como la causa de su atraso pues les permitía gobernarse por ellos mismos, (a través de las repúblicas de indios) y los mantenía aislados, conservando sus costumbres y tradiciones, incapacitándolos a adaptarse al progreso.

Así que, era necesario civilizarlos e integrarlos, instruirlos en la fe católica, disminuir el peso de la población indígena a través de la mezcla de razas, con el objetivo de que olvidaran sus costumbres, tradiciones e idioma, ya que sólo de éste modo formarían con los blancos un masa homogénea, una nación verdadera donde “una sola raza haga del bienestar particular de sus individuos el resorte del bienestar de la nación”,³¹ por lo que se favoreció el asentamiento de colonos europeos.

La meta era quería constituir una nación basada en una reunión de hombres que profesan creencias comunes, dominadas por una misma idea y un mismo fin.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos por construir una nación homogénea, con la invasión francesa y la entronización de Maximiliano de Austria, se puso nuevamente en peligro a la república, por lo cual se consolidó el patriotismo liberal, un proyecto de identidad colectiva interesado en reconocer los rasgos propios de la nación, la lucha contra los extranjeros y la defensa de la integridad del territorio. Apelaba a las ideas de sacrificio colectivo y deber cívico que en

³⁰ Branding, David. Op. cit

³¹ Zea, Leopoldo. Op. cit., pág. 503.

contraste con la concepción del liberalismo anterior de la sociedad como agrupación de individuos empeñado en la persecución del interés propio, se adopta la idea de que los hombres sólo pueden realizarse como tales a través de la acción política llevada a cabo en tanto que ciudadanos de una republica libre.³²

Así que “conscientes de la diversidad étnica, la desigualdad económica y social, la enconada rivalidad política, las ambiciones de miliares y caudillos, y la acometida del imperialismo, solicitaron la unidad del país por la vía del respeto a la norma constitucional, la educación cívica y la creación de símbolos que apelarán al sentimiento nacional”.³³ Instrumentándolo por medio del sistema educativo y los rituales cívicos en todas las plazas públicas y educativas.

El desarrollo del liberalismo de esta época, llevó a la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, la explotación de la mayoría de la población, el acaparamiento de tierras en enormes latifundios, el incremento de inversiones extranjeras que desplazaron a la industria local y la concentración del poder en una sola persona, que se acentúa en la dictadura de Porfirio Díaz.³⁴

Frente a ello, surge el liberalismo social como respuesta a las demandas de los movimientos revolucionarios de la época, cuya concepción de los derechos del hombre es diferente a la plasmada en el siglo XIX, se considera el carácter social de los derechos en tanto se encaminan a la tutela y protección de los grupos y seres más débiles y desamparados de nuestra sociedad, ya no se consagran como inherentes al hombre y anteriores a la sociedad sino como emanados de la propia sociedad y se explican a partir del interés de ella.³⁵

Se positivizan en la **Constitución de 1917** los derechos individuales que se venían consagrando, como garantías individuales, se consolida entre otros el

³² Florescano, Enrique. Op. cit., pág. 386

³³ Ibidem., pág. 380.

³⁴ Ibidem., pág. 404-407.

³⁵ Sayeg Helú, Jorge. **Instituciones de Derecho Constitucional**. PORRÚA, México, 1978, pág. 130.

principio de igualdad ante la ley y de la nacionalidad mexicana, pero no se incluye la pertenencia a los pueblos o comunidades indígenas, aplicando un criterio monoétnico, de forma que “sesenta y cuatro etnias de composición socio-cultural diversa, fueron ‘convertidas’ en mexicanas”.³⁶

Junto a las garantías individuales se incluyeron los derechos sociales, entre los que se encuentran los derechos agrarios, los laborales, los económicos, etc. Los que sin dudar, representaron un avance para la protección del ciudadano ante la explotación y desamparo del sistema político y social. Pero no consagraron los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, en cuanto colectividades, ya que no atendían a las particularidades de éstos, sino que se vincularon en alguna forma como parte del reconocimiento de los derechos agrarios. La falta de este reconocimiento dio pie a las consecuentes políticas integracionistas implementadas por el estado.

1.5 Organización Federal del Estado Mexicano

El federalismo según Miquel Caminal,³⁷ es una ideología territorial cuya finalidad es la unión mediante pacto federal de las diversas comunidades políticas, combinando entonces, un gobierno compartido por todos los sujetos, normalmente territoriales, con un gobierno propio de cada uno de los sujetos del pacto. Por ello existe una dualidad en la división de poderes, el principio de doble territorial y la pluralización de la soberanía. A este tipo de federalismo lo denomina como federalismo dual.

La federación como forma de organización política del estado mexicano, se entiende desde la transformación del estado unitario al estado federal, a través de un arreglo o acuerdo constituyente de carácter interno, donde “el gobierno central incorpora unidades regionales en sus procedimientos decisorios sobre una base

³⁶ Durand Alcántara, Carlos Humberto. **Derecho indígena**. PORRÚA, México, 2002, pág. 10.

³⁷ Caminal, Miquel. **El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo pluralista**. PAIDOS, España, 2002.

garantizada constitucionalmente”.³⁸ Una forma (aunque teóricamente) descentralizada del estado, por medio de la existencia de varios espacios de poder y decisión.

Francisco Fernández Segado, en un análisis comparativo de la forma de organización federal entre los Estados Unidos, México, Venezuela y Brasil nos dice que en la evolución histórica del federalismo “es fundamental la distinción entre las hipótesis en las cuales el Estado federal surge como una confederación de Estados soberanos y aquellos en los que se constituye un modo de articular la soberanía de un Estado Unitario en el momento que nace o logra independencia, o bien luego de ese momento”.³⁹ En el primero, el acto constituyente por el que se unen los estados es de carácter externo cada uno de ellos tiene soberanía y de común a cuerdo forman la federación. Sin embargo dentro de sus esferas respectivas los dos centros de poder son soberanos; y en el segundo es un acto interno del estado unitario, ya que la soberanía reside en un una sola esfera de poder que se descentraliza así que, una esfera tiene soberanía y la otra autonomía.

Se habla entonces de un sistema político ⁴⁰ nacional cuya esencia son las relaciones de poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales y locales, relaciones políticas, administrativas y financieras que se combinarán entre el autogobierno y el gobierno compartido, para lo cual es preciso establecer el reparto de atribuciones y competencias.

Los rasgos característicos generales del estado federal, según Francisco Fernández Segado son: a) la existencia de una Constitución Federal rígida en cuya reforma han de participar los estados constitutivos de la federación. Es un

³⁸ Blas Guerrero, Andrés. Op. cit., pág. 174.

³⁹ Fernández Segado, Francisco. **El federalismo en América Latina**. UNAM-IIIJ-CORTE CONSTITUCIONAL DE GUATEMALA, México, 2003, pág. 31.

⁴⁰ Es sistema político es un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. En Bobbio, Norberto, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Diccionario de política I-z**. 6ª ed., SIGLO XXI, México, 1991.

acto de derecho interno que surge de la voluntad constituyente de los estados de participar en la federación y es un orden de carácter supremo al que se subordina el sistema federal, estatal y local; b) el reconocimiento de los estados miembro del principio de autogobierno, que se manifiesta “en la facultad de elaborar su propia Constitución y fijar en ella el régimen de sus órganos superiores y el de las colectividades públicas internas[...]un poder de derecho público no soberano por el que, en virtud de un derecho propio y no una mera delegación, es posible establecer reglas jurídicas obligatorias”⁴¹, limitados por los principios generales establecidos en la Constitución Federal, sin que estén sujetos a restricciones tan amplias que el constituyente estatal se vea convertido en un mero ejecutor de los dictados que establezca la Constitución Federal; c) el diseño de un cauce de participación de los estado miembros en la formación de la voluntad general (el Senado en caso de México); d) distribución de competencias entre la federación y los estados miembros, es decir un reparto de poder político, administrativo y financiero así como la participación y coordinación entre los dos niveles; e) compensación financiera a través de reglas ordenadoras de la división competencial tributaria y; f) la existencia de un órgano encargado de dirimir los conflictos entre la federación y los estados miembros y salvaguardar la primacía constitucional.

Las características estructurales según Miguel Caminal son: a) dos ámbitos de gobierno cada uno actuando directamente sobre los ciudadanos y legitimados por la elección directa, b) distribución de constitucional de autoridad legislativa, ejecutiva y asignación de recursos fiscales entre dos órdenes de gobierno, asegurando algunas áreas exclusivas para cada orden, c)representación y participación de los entes federados en la política general del estado normalmente mediante la existencia de una segunda cámara en el parlamento general, d) Arbitraje constitucional para resolución de conflictos entre competencias de gobiernos y e) la provisión de procedimientos e instituciones que faciliten la

⁴¹ Ibidem., pág. 58.

colaboración intergubernamental para aquellas áreas donde la responsabilidad sea compartida o concurrente.⁴²

Entonces, el federalismo es una corriente ideológica, cuyo objetivo es organizar el gobierno de un estado, a través de la “descentralización” de su poder, de manera territorial y política en diversos espacios o niveles de gobierno. Entonces la federación es la forma como se descentraliza y organiza el poder del estado entre los tres niveles de gobierno, estatal y local que se encuentran relacionados entre sí, a través de la distribución de competencias, la coordinación y la cooperación.

Sin embargo, apunta Miquel Caminal cuando el federalismo entra en contacto con el nacionalismo, es decir con la corriente ideológica que legitima la idea de que al estado como unidad política le corresponde una nación (que debe ser dominante y homogénea) y éste se constituye en una diversidad cultural o nacional o bien cuando no es factible democráticamente, el federalismo es usado como un instrumento para la construcción de esa nación o como una técnica jurídico-política para fortalecerla y hacerla más fuerte y moderna; por tanto su organización estructural (de poder y territorial) y funcional no se hará tomando en cuenta la diversidad cultural, sino otros intereses, territoriales, políticos, etc.⁴³

Al respecto Villoro explica que el federalismo es una variante del nacionalismo ya que su trazo no corresponde a las múltiples nacionalidades o etnias que componen el estado nación, sino a divisiones administrativas e intereses de grupos políticos. Así territorios ancestrales de territorios indios, con raíces culturales comunes son divididos arbitrariamente entre varios estados y otros quedan incluidos en un estado con mayoría mestiza.⁴⁴

⁴² Fernández Segado, Francisco . Op. cit., pág. 136.

⁴³ Caminal, Miquel. Op. cit., pág.52.

⁴⁴ Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. Op. cit.

Por ello, el federalismo en su proceso histórico desde que surgió en Estados Unidos⁴⁵ hasta su implantación en Latinoamérica, se ha inclinado por el centralismo, ya que éste ha servido para mantener la unidad frente las potencias extranjeras y construir un proyecto nacional frente a los intereses particulares de los ámbitos locales.⁴⁶ Lo que se podrá observar en el siguiente apartado.

1.5.1 El desarrollo del federalismo en México

Como anota Jorge Sayeg Helú, el contexto del desarrollo del federalismo en nuestro país es la lucha de grupos de poder para organizar conforme sus intereses e ideales al estado. “La raíz más profunda de estas diferencias políticas, bien las podemos encontrar en la distinción de clases sociales que había en la Nueva España y que daba a una de ellas la detentación del poder político y a la otra la mantenía ajena a toda injerencia política del país, y le confería simplemente la claridad de gobernada.”⁴⁷ De modo que, esta lucha pasa de la discusión entre monarquía y república a centralismo o federalismo.

Así, la idea federal en México tuvo un tinte meramente político, porque el federalismo fue bandera del partido liberal y el centralismo lo enarbolaba el partido conservador, de forma que la organización del país dependió del grupo en el poder y de sus intereses. Excluyendo a otros grupos que se mantenían al margen de esta lucha política.

Su establecimiento en el país surge como reacción a la desintegración de los de los gobiernos provinciales, que al derrumbarse el imperio de Iturbide, se unen en el Plan Casamata (1 de febrero de 1823) en el cual México queda dividido en provincias que reivindicaban su soberanía e independencia; algunas como el caso

⁴⁵ El centralismo norteamericano según nace de la mutación de la confederación norteamericana de 1776 a una posición n F federalista que consistía en restringir la libertad individual de los estados originarios donde el gobierno central tuviera la posesión de los atributos esenciales de la soberanía. En Blas Guerrero, Andrés. Op. cit., pág. 175.

⁴⁶ Ibidem., pág. 95.

⁴⁷ Sayeg, Helú. **El nacimiento de la República Federal Mexicana**. SEP-SETENTAS, México, 1974, pág. 82.

de Guadalajara, Oaxaca, Yucatán, Zacatecas y Querétaro asumían el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraban independientes del gobierno central reconociéndolo de forma provisional.

Por lo que, el Congreso emite el 12 de junio de 1823 el llamado “Voto del Congreso” donde convoca a crear un Congreso Constituyente y declarar el sistema federal, que se consagró por primera vez en la Constitución de 1824, como una medida de tinte político para unir lo que se estaba separando dentro del estado unitario.⁴⁸

Así, la organización federal se instituye sobre la base de las provincias, cuyo antecedente es la forma de organización territorial española implantada en nuestro país durante la Nueva España.

Sin embargo a nivel más local la forma de organización territorial proviene del municipio colonial, cuyo antecedente más antiguo es el municipio fundado el 10 de junio de 1519 en la Villa Rica de Veracruz; éstos se dividían en dos tipos: los **municipios o repúblicas de españoles** y las **repúblicas de indios**.

Los segundos surgen de la idea de congregar a los pueblos en asentamientos impuestos para destruir los nexos étnicos de las tierras que habitaban para poderlos cristianizar así como, readecuar los espacios territoriales de los pueblos en beneficio de los españoles (sobre todo beneficios de carácter económico) para que éstos fueran perdiendo su propiedad originaria.⁴⁹

Su forma de organización interna era:

⁴⁸ Lomelin Ortega, Roberto. **El nuevo federalismo a la descentralización**. PORRUA, México, 1998.

⁴⁹ Florescano, Enrique. Op. cit.

1. Alcaldes ordinarios los que ejecutaban las ordenanzas tocantes a indios, su función era administrar justicia en primera instancia (jueces locales), y tenían decisión sobre conflictos locales.
2. Regidores cuyo número dependía de la proporción de población.
3. Alguaciles, que ejecutaban las órdenes de aprehensión.
4. Escribanos y otros oficiales, presididos por un gobernador asignado por autoridades de la corona.⁵⁰

Institución, que a pesar de que, llevó a los pueblos indígenas a diferentes grados de aculturación, también les sirvió para conservar su identidad local y ejercer su autogobierno. Por ello es que a finales de la colonia, esta forma de organización se consideró como un obstáculo para construir un país “igualitario”, y una nación homogénea, por lo que se abolió en las disposiciones jurídicas consecuentes.

En la Constitución de Cádiz en 1812 se consagra a demás de las 17 provincias, que estaban a cargo de un jefe político de designación real y una diputación provincial, al ayuntamiento cuya composición es generalmente criolla, excluyendo la organización indígena. A demás de que al igual que las provincias estaba precedido por un jefe político. La única mención que hace este ordenamiento en **materia indígena**, es la facultad que tienen las provincias para velar sobre la economía, progreso y orden de las misiones para la conversión de los “indios infieles”.

1.5.1.1 Constitución de 1824

Como se explicaba anteriormente el federalismo se consolida en la **Constitución 1824**, ya que adopta como forma de gobierno una república representativa, popular y federal.

⁵⁰ Sayeg Helú, Jorge. **Instituciones de Derecho Constitucional**. Op. cit.

La organización federal consta de un gobierno general y un local, define a los estados y territorios como parte de la federación, de forma que las provincias se vuelven estados (19 estados y 4 territorios). Pero no prevé al nivel municipal, el tema se margina como facultad de los estados para legislar sobre la materia. Consagra la división de poderes en legislativo, judicial y ejecutivo.⁵¹

Sin embargo, aunque la idea era el federalismo, de facto “se instaura el sistema presidencial dejando al ejecutivo una tan grande autonomía política, que de hecho ha llegado a colarse sobre el legislativo”.⁵²

En materia indígena sólo se menciona la facultad del Congreso para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los estados y las tribus de indios, precepto que era la copia fiel del artículo 1.8.3 de la Constitución de Estados Unidos. De su forma de organización no se menciona nada, a excepción del estado de Oaxaca, que en 1825, en su primera Constitución, establece que para su administración se dividirá en departamentos, partidos y pueblos; estos últimos administrados por ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y síndicos, siempre que tuvieran tres mil habitantes; para aquéllos que no alcanzaran éste número se gobernarían por municipalidades llamadas repúblicas, integradas por lo menos por un alcalde y un regidor.⁵³

1.5.1.2 Constitución de 1836

Con este ordenamiento se concluye la república federal y se instaura la república centralista, se contemplan los tres poderes tradicionales: legislativo bicameral, ejecutivo y judicial, se crea un cuarto poder, el supremo poder conservador, cuyo objeto era ser un órgano de control de los demás poderes.

⁵¹ Sayeg, Helú. **El nacimiento de la República Federal Mexicana**. Op. cit.

⁵² Ibidem., pág. 68.

⁵³ López Barcenás, Francisco. **Legislación y Derechos indígenas en México**. Serie de Derecho Indígena, CENTRO DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A PUEBLOS INDÍGENAS, México, 2002, pág., 13-15.

Se suprimen los poderes locales, ya que **los estados se convierten en departamentos** a cargo de gobernadores los cuales dependían del poder central, eran nombrados por el ejecutivo. Éstos se dividían en distritos gobernados por un prefecto y ellos en partidos gobernados por subprefectos.⁵⁴

Paradójicamente se reconocen a los ayuntamientos, que eran de “elección popular”. Se formaban de alcaldes, regidores y síndicos cuyo número era designado por la Junta Departamental con acuerdo del gobernador y los que no alcanzaren el número de habitantes eran gobernados por jueces de paz.

El centralismo se agudizó en 1843 cuando Santa Anna subió nuevamente al poder y se expidieron las **Bases Orgánicas Políticas de la Republica Mexicana**, ya que anulo el Supremo Poder Conservador, el gobierno central adquirió un carácter mucho más aristocrático, ya que se establecía que, para poder ocupar un puesto de gobierno se necesitaba disfrutar una renta anual elevada.

Ratifica la forma de organización territorial en departamentos sujetos al gobierno central; a **los ayuntamientos** les restringe su autonomía, ya que faculta a las asambleas departamentales para aprobar los planes de los árbitros municipales y presupuestos anuales de sus gastos; para establecer y designar a sus funcionarios; expedir ordenanzas y; reglamentar sus servicios públicos.⁵⁵

A **los pueblos indígenas** al igual que los demás grupos populares, como el campesinado, ni siquiera les reconoce su derecho de ciudadanía ya que, éste derecho dependía del monto de rentas que se poseía (200 pesos) provenientes de capital físico, industria o trabajo honesto, así como de que supieran leer, escribir y no fueran sirvientes.⁵⁶

⁵⁴ Lomelin Ortega, Roberto. Op. cit., pág. 39.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ferrer Muñoz, Manuel y María Bono. **Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el siglo XIX**. UNAM, México, 1998, pág. 49.

1.5.1.3 Constitución de 1857

Después de dos intentos de organizar al país, por parte de los federalistas en 1847, a través de las Actas de Reforma, donde se reconoce a los estados como parte integrante de la federación y se adhieren Guerrero compuesto de los distritos de Acapulco, Chilpancingo y Tlapa y la Municipalidad de Coyucan.

Y los centralistas con el gobierno de Santa Anna, después de la invasión norteamericana, que convierte nuevamente los estados en departamentos y emite varios decretos en los que se concentra el poder en una sola persona.

Y ante la inestabilidad política del país en 1854 se da la Revolución de Ayutla que desemboca en la Constitución de 1857.

Instrumento jurídico que restableció la organización federal en dos órdenes un gobierno general y los locales, 24 estados y un territorio Baja California como partes integrantes de la federación.

Se adopta el sistema de distribución de competencias residual, adquirido del federalismo estadounidense, que concedía facultades expresas a la federación y las que no se otorgan para ella se consideraban para los estados. Como anota Francisco Fernández Segado⁵⁷ se diseña un sistema federal inspirado en el estadounidense.

Como en las leyes liberales anteriores, no se contempla al **municipio** a nivel constitucional, sin embargo un punto de coincidencia entre éstos y los conservadores es la aceptación de los jefes políticos, prefectos, como intermediarios entre ellos y el gobernador en la organización municipal, que subsisten hasta el porfiriato.

⁵⁷ Fernández Segado, Francisco. Op. cit., pág. 15.

En **cuestión indígena** se establece en la parte de los límites de los estados, el celebrar coalición con los otros estados y con potencias extranjeras en caso de guerra, excepto cuando se trate de ofensiva o defensiva contra los “bárbaros”,⁵⁸ precepto que es de gran relevancia si tomamos en cuenta que en diferentes partes del país- sobre todo en el norte y el sur –existieron varias rebeliones y levantamientos indígenas, consecuencia del despojo de sus tierras por parte del gobierno y los hacendados, instrumentados a través de varios ordenamientos jurídicos tanto locales como federales, así como medidas extrajurídicas; Florescano⁵⁹ da una cifra de **102 rebeliones de 1820 a 1899**.

1.5.1.4 Constitución de 1917

A pesar, de que el federalismo era constitucionalmente la forma de gobierno del país, durante el largo periodo de Porfirio Díaz el ejercicio del gobierno se caracterizó por un mayor centralismo. Se da una mayor concentración de poder en el gobierno federal, el que amplió su competencia en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Se redujo el poder de los estados y de los municipios en los asuntos políticos y se ampliaron los del presidente. En la organización municipal se reafirmo el papel de los jefes políticos nombrados por el gobernador como autoridad intermedia entre éste y el municipio, se extendieron sus atribuciones eliminando de hecho la competencia municipal, ya que sus funciones llegaron a comprender todos los ramos, constituyéndose de esta forma en autoridad suprema.⁶⁰

Como se menciona anteriormente, en respuesta a todas las arbitrariedades cometidas en el gobierno de Porfirio Díaz, surge el movimiento revolucionario de 1910 y en respuesta a ésta una nueva Constitución en 1917.

⁵⁸ Ferrer Muñoz, Manuel y María Bono. Op. cit., pág. 55 y 56.

⁵⁹ Florescano, Enrique. Op. cit., pág. 323.

⁶⁰ Lomelin Ortega, Roberto. Op. cit., pág. 376.

Que, en su artículo 40 consagra que es **voluntad del pueblo constituirse** en una republica representativa, democrática y federal, compuesta por **estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación conforme los principios que establece el mismo ordenamiento; al respecto, el artículo 39 determina que la soberanía reside en el pueblo, ya que de él dimana todo el poder público, así como el derecho inalienable de modificar y alterar la forma de gobierno, la que se ejercerá a través de los Poderes de la Unión en lo que su competencia se refiere y los estados en cuanto su régimen interior (artículo 41). Sin embargo es importante precisar que, aun que jurídicamente se instituye un régimen de cosoberanía, de facto no existe ya que tenemos un sistema político en el cual los estados son sujetos jurídicos a los que se les dota de autonomía para regularse a su interior y dependen del gobierno central en cuanto a su distribución de competencias.

La forma de distribución de competencias sigue siendo residual en el artículo 124 se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas a los estados las demás que no estuvieran contempladas para el poder federal y prohibidas impositivamente para los estados; a éstas se suman las llamadas facultades implícitas que amplían de forma ilimitada el ramo de las facultades expresas otorgando poder necesario para cumplir con sus funciones.

En cuanto al **régimen de gobierno de los estados** en el artículo 115 se enuncian los principios generales, al establecer que será republicano, representativo y popular; en el artículo 116 se establece la división de poder público en el tríptico tradicional, así como se regula con detalle su organización como es la elección de gobernadores estatales, el periodo de su ejercicio, las causas de inelegibilidad, el periodo de ejercicio de su cargo, el número de representantes en las legislaturas, etc; y en artículo 117 se establecen sus límites de competencia, para Francisco Fernández Segado los dos últimos preceptos representan una muestra de cómo la autonomía y la libre decisión acerca de la organización estatal, está muchas veces sustraída o condicionada ya que, si bien

gozan de capacidad constituyente su organización en determinados casos aparece determinada por la Constitución General. la que sólo los debería regular en términos generales.⁶¹

En el ámbito **municipal**, es la primera constitución liberal que da reconocimiento constitucional a nivel federal, en su **artículo 115** establece la obligación para los estados tener al municipio como base de la división territorial y organización política de los estados el cual sería administrado por un Ayuntamiento de elección directa y sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno estatal, así como lo dota de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En materia tributaria se otorgo la libertad en el manejo de su hacienda, pero su facultad de recaudación se supedita a las legislaturas locales al facultarlas para señalar las contribuciones que integrarían su hacienda municipal.

Así, se plasmaron en esta constitución dos niveles de gobierno y uno administrativo: el federal y el estatal como constituyentes de la federación y el municipal como parte integrante de los estados.

1.5.1.5 Reformas en materia municipal

Se hicieron consecutivamente varias reformas, se introdujo el principio de no reelección para los funcionarios por elección directa e indirecta del municipio en 1933; se estableció la participación de la mujer en las elecciones municipales; en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; pero la de **1983** subsano la indefinición del ámbito competencial del municipio, tanto en lo referente a la facultad reglamentaria, como en el catálogo de las demás funciones y servicios públicos, así como la indefinición de coordinación con otras instancias de gobiernos y la competencia tributaria, consagró los siguientes principios:⁶²

⁶¹ Fernández Segado, Francisco. Op. cit., pág. 66.

⁶² Lomelin Ortega, Roberto. Op. cit., pág. 378-380.

1. La característica de libertad hacendaria se refrenda y señala expresamente como fuente de ingresos los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establezcan para ellos, como: a) se les da facultad exclusiva sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación y mejora; b) las participaciones federales con base en el monto, bases y plazas que determinen las legislaturas y; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos prestados por ellos.

Lo que significa que, a pesar de que, se enumeran diversas fuentes de ingresos todavía existe sujeción a los estados y sus legislaturas, ya que además se les faculta para aprobar las leyes de ingresos de los municipios y revisar sus cuentas públicas; a los municipios se les permite aprobar su presupuesto de egresos conforme los ingresos disponibles.

2. Se les da facultad para aprobar, formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y se adiciona materias tales como la protección ecológica.
3. Se le faculta para celebrar convenios únicos de coordinación con los estados, así como la facultad para coordinarse con otros municipios para prestar servicios públicos.
4. Se consolida la personalidad jurídica del municipio, así como la facultad para administrar su patrimonio en términos de la ley local y expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de tipo administrativo de carácter general dentro de su jurisdicción.
5. Se introdujo la facultad a las legislaturas de los estados para declaración de suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspensión o revocación de alguno de sus miembros por alguna causa grave que la ley local previniera, otorgando el derecho de audiencia, así como elegir al Consejo Municipal entre los vecinos en caso de que no pudieran ejercer funciones los suplentes o no pudiera haber elecciones.

6. Se consolida la idea del ayuntamiento por elección popular directa, compuesto por sus propios órganos de gobiernos como el presidente municipal, regidores, alcaldes y síndicos y su renovación periódica.
7. Se les da seguridad jurídica a los servidores públicos municipales al obligar a las legislaturas de los estados a regular sobre la materia laboral.
8. Se enumeran varios servicios públicos para el municipio, pero su prestación depende del concurso del estado y la determinación de las leyes estatales.

Pero, la reforma más importante en esta materia se lleva a cabo en el año de **1999**, ya que se establece al municipio como nivel de gobierno, al considerar al ayuntamiento como órgano de gobierno colegiado compuesto por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores según la ley local disponga, el cual es exclusivo ya que no existe otra forma de gobierno entre éste y los gobiernos locales.

Se establece en los mismos términos la facultad de la legislatura para suspender o desaparecer el ayuntamiento o alguno de sus miembros; se adiciona la obligación de los suplentes para desempeñar el cargo que los propietarios dejen de desempeñar y; en caso del Consejo se reforma al instituirse que éste está integrado por el número de personas que la ley local disponga los que tienen que cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Se consolida el principio de no reelección para los funcionarios del municipio consagrado desde 1933.

A la facultad (“legislativa”) de aprobar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones se adiciona su objetivo que es organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana, todo esto conforme las leyes en la materia expedidas por las

legislaturas de los estados. En el siguiente párrafo se adicionan cinco incisos que determinan el objeto que deben de tener las leyes estatales para regular los aspectos en materia municipal: a) las bases generales para la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, los medios de impugnación y órganos para dirimir controversias entre los particulares y la administración; b) los casos en que el ayuntamiento por acuerdo de las dos terceras partes dicten resoluciones que afecten su patrimonio inmobiliario o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al que dura el ayuntamiento; c) las normas de aplicación en caso de convenios de servicios y funciones públicas, hacienda municipal y convenios con los estados; d) el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma las funciones del municipio, cuando la legislatura considere que éste no puede ejercerlos o prestarlos y; e) las disposiciones aplicables en caso de que los municipios no tengan bandos de o reglamentos.⁶³

En cuanto a la prestación de servicios públicos se enumeran como en la reforma de 1983, pero se determinan de manera más precisa, su prestación y ejercicio se otorgan de forma exclusiva, los cuales no se enuncian de forma limitativa ya que se prevé todos las demás servicios que las legislaturas estatales determinen de acuerdo a su capacidad administrativa y financiera.

Se adiciona un párrafo donde se amplía la facultad de asociación de municipios para prestación de servicios, al considerar la asociación de éstos incluso entre los que no sean del mismo estado, pero con aprobación de las legislaturas de los respectivos estados; se les permite celebrar convenios con los estados para que presten los servicios del ayuntamiento o se coordinen para prestarlos.

En cuestión hacendaria se consagra en los términos anteriores, pero se contempla que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de manera directa por los ayuntamientos.

⁶³ Robles Martinez, Reynaldo. **El municipio**. 5ª ed., PORRUA, México, 2002.

Se adicionan las siguientes competencias a la fracción V: la participación en la formulación de planes de desarrollo regional así como en los proyectos de desarrollo regional que elaboren los estados o la federación; elaborar y aplicar programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para administración y custodia de zonas federales y; elaborar reglamentos y disposiciones administrativas referentes al párrafo tercero del artículo 27.

Se instituye que la policía municipal esta a cargo del presidente municipal, la cual acatará las ordenes de los gobernadores cuando se juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; y el mando de la fuerza pública de los municipios la tendrá el ejecutivo federal.⁶⁴

Pero, a pesar de las diversas reformas que se hacen en cuanto a la relación entre la federación y los estados, y éstos y los municipios, la forma de organización federal caracterizada por el centralismo se agudizó con el sistema presidencialista que impero en nuestro país, así como la forma de participación corporativista impuesta por el gobierno, y que hasta la fecha se sigue reflejando en la concentración de poder en el ámbito federal en detrimento de los poderes locales, sobre todo en materia política y económica. Y en el caso del ámbito municipal éste sigue condicionado en gran medida del gobierno estatal y sus legislaturas.

2. El estado multicultural como principio indispensable en la relación con los pueblos y comunidades indígenas

En el apartado anterior se analizó la forma en que se estructuró al estado nacional mexicano cuya meta fue homogeneizar una sociedad que desde antes de su formación era plural cultural, política, normativa y socialmente. Por lo que ahora,

⁶⁴ Ibidem.

es necesario analizar una forma diferente de relación de los pueblos indígenas con el estado, es decir a lo que muchos autores denominan como multiculturalismo. Cabe anotar que se analizará de manera general la implicación de esta idea, ya que no se entrará en el debate multiculturalista y los diversos enfoques de su estudio,⁶⁵ así como en su diferencia con el pluralismo cultural, por lo que para efectos de este apartado se entenderán como sinónimos.

De manera muy general, un estado multicultural es aquel que exige el reconocimiento de la diversidad cultural como fundamento del reconocimiento de derechos específicos para grupos que forman parte de él.⁶⁶

Sin embargo Will Kymlicka, no hace una mención como tal de los estados multiculturales, ya que tal término le resulta confuso, en cuanto a que, se puede hacer referencia al reconocimiento de todo tipo de grupos (desde sociales, políticos, de identidad sexual, etc.), si se parte de la idea de cultura como formas de concepciones o perspectivas morales diferentes; por lo que el autor define cultura a partir de las naciones o etnias, y como consecuencia la existencia dos tipos de estados los multinacionales y los poliétnicos, como se examinara en seguida.

Los **estados multinacionales** son aquellos donde existe una diversidad cultural en su interior, que surge de la incorporación de culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentrados en un estado mayor, cuya característica esencial es el deseo de seguir siendo socialmente distintas respecto de la cultura “mayoritaria”, por lo que reivindican formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades

⁶⁵ El multiculturalismo se puede entender a partir del hecho de que exista coexistencia de varios grupos culturales en una sociedad o estado, es decir en sentido descriptivo o bien como una teoría ética que propone principios para encarar estas realidades e informar políticas públicas correspondientes a dicha multiculturalidad. En Estrada Tanck, Dorothy E. “Los derechos indígenas como una cuestión de justicia. Propuestas Federalistas sobre la regulación de la diversidad étnica y cultural” **Revista de Investigaciones Jurídicas**. Núm 26, año 26, 2002, México, pág. 167.

⁶⁶Gómez Velasco, Ambrosio. “Multiculturalismo y republicanismo” en Olivé, León (comp.) **Ética y diversidad cultural**. 2ª ed., FONDO DE CULTURA ECONOMICA, México, 2004, pág. 320.

distintas.⁶⁷ Las que denomina “minorías naciones”, entendidas como comunidades históricas más o menos completas institucionalmente que ocupan un territorio o una tierra natal determinada, que comparten una lengua, una cultura diferenciada y una historia.

La incorporación de éstas puede ser de manera involuntaria a través de la conquista, la colonización o la invasión o de forma voluntaria donde culturas diferentes convienen formar una federación para beneficio mutuo.

En cualquier caso, existe una coexistencia dentro de un estado de más de una nación, por tanto es multinacional. Sin embargo, es preciso anotar que no siempre las naciones que son incorporadas son minoritarias y que la cultura dominante o la que las incorpora sea mayoritaria. Así que más bien serán las culturas más pequeñas las que conformen minorías nacionales y no todas las culturas incorporadas.

Ahora bien, anota el autor, que el hecho de que exista una diversidad de culturas y por tanto de pertenencia a ellas, no quiere decir que no exista un sentimiento común de lealtad al estado de los diversos grupos, ya que sin éste los estados multinacionales no podrían sobrevivir a menos que mantengan su lealtad a la comunidad política.⁶⁸

El otro tipo de estados son los poliétnicos, donde la diversidad cultural proviene de la migración de individuos o familias, conformando grupos étnicos, que a diferencia de los anteriores sí desean integrarse al estado, pero éste les permite mantener algunas particularidades étnicas. Aunque, hay estados que pueden ser a la vez multinacionales y poliétnicos.

⁶⁷ Kymlicka, Will. **Ciudadanía multicultural. Una teoría de los derechos de las minorías.** PAIDOS, España, 1996, pág. 25

⁶⁸ *Ibidem.*, pág. 29

Luis Villoro lo denomina como estado múltiple, pero lo aborda a partir de la relación política entre los grupos culturales con el estado. Éste se constituyen por distintos pueblos o/y por minorías: el pueblo se conforma por naciones o etnias, las primeras son aquellas sociedades con una cultura e identidad propia, con un proyecto histórico y una relación territorial y las segundas son aquellas que tiene su propia identidad, aunque carecen de voluntad y proyecto de ser una entidad histórica distintiva; y las minorías son todos los grupos étnicos, raciales, religiosos o lingüísticos que sean minoritarios en su país y que no pretendan constituirse en una entidad nacional.⁶⁹

Como se puede ver a diferencia de Kymlicka, este autor maneja de manera diferente el término de minoría e incluye a otros grupos dentro del estado multicultural o múltiple.

Sin embargo, la relación política de poder con el estado es diferente si se trata de los pueblos o minorías; cuando se habla de pueblos, en principio el estado ya no puede identificarse con una sola nación, ya que en su interior existe una pluralidad de éstas a las que identifica como pueblos, los cuales pueden ejercer su derecho de autodeterminación, concepto que a reserva de que se explicará en el capítulo siguiente, de manera amplia se refiere al ejercicio de su autonomía, es decir su derecho de gobernarse sin dejar de pertenecer al estado plural. Lo que significa que el máximo poder de decisión compatible con la unidad de poder se debe otorgar a los distintos pueblos que lo componen.⁷⁰ Kymlicka a parte del derecho e autogobierno (autonomía) enumera los derechos poliétnicos y los especiales de representación.⁷¹

⁶⁹ Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas.** Op. cit., pág. 56

⁷⁰ Ibidem., pág. 57.

⁷¹ Como derecho de autogobierno Kymlicka, entiende la reivindicación de autonomía política o jurisdicción territorial, para asegurarse del pleno y libre desarrollo de sus culturas y sus intereses; los derechos poliétnicos son los que tienen como objeto ayudar a los grupos étnicos y alas minorías a que expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones de la sociedad dominante; y por derechos especiales de representación se definen como respuesta a algunas desventajas o barreras sistémicas presentes en el proceso político que impide que las opiniones y los pareceres del grupo estén debidamente representados. En Kymlicka, Will. Op. cit.

Así, cada uno de los pueblos determina todo lo referente a sus formas de vida, su cultura, sus costumbres y el uso de su territorio. Por lo que se pasa de ser una unidad homogénea y centralizadora, al reconocimiento de comunidades culturales reales que participan en el poder, de forma que el ordenamiento político deja de ser expresión de una dominación para convertirse en un pacto libre.

Lo que supone, que las relaciones del poder cambien de abajo hacia arriba ya que se reconocen nuevos espacios y niveles políticos, por ello la lucha por el multiculturalismo es la lucha por la democracia participativa, ya que “una política realmente democrática tendría que propugnar por el acrecentamiento de recursos y poder a los ámbitos locales.”⁷²

Este reconocimiento de más de una entidad política a parte del estado, implica entonces, el reconocimiento no nada más de la diversidad cultural, sino de manera implícita de un pluralismo político y normativo. Ya que al ser entidades políticas tienen que tener normas que las regulen. Y en el caso del pueblo o nación entendidas desde el punto de vista de los anteriores autores, con sistemas normativos diferentes e incluso anteriores al conjunto normativo del estado.

Para Óscar Correas, el pluralismo jurídico, es un fenómeno que consiste en la coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio y que pertenecen a órdenes o sistemas normativos distintos.⁷³ O dicho de otra manera existen dos sistemas normativos paralelos que reclaman obediencia en un mismo territorio.

Entonces el reconocimiento de esta pluralidad, conlleva al reconocimiento de grupos con derechos diferentes a los individuales. Kymlicka anota que, el estado multicultural se tendría que incluir tanto los derechos universales asignados al ciudadano y los derechos diferenciados de grupos, pero desde su perspectiva

⁷² Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. Op. cit., pág. 60.

⁷³ Correas, Óscar. “Pluralismo jurídico y teoría general del derecho” en **Derechos y libertades**. Núm. 5, Universidad Carlos III, 1996, Madrid, pág. 225.

estos tendrían que ser limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social. Villoro, expresa que el estado plural supone tanto el derecho a la igualdad como el derecho a la diferencia.

Respecto a este punto, sí es necesario anotar una diferencia importante entre el multiculturalismo y el pluralismo cultural, ya que el primero hace un reconocimiento de la diversidad cultural pero los ideales centrales son los liberales, por tanto los valores supremos frente a otros seguirán siendo la autonomía individual, libertad de elección e igualdad ante la ley y la conformación de la nación con base en éstos; sin embargo en el pluralismo se parte de la idea de que existen formas de vida diferentes e incompatibles por tanto una diversidad de valores inconmensurables, por lo que la cultura pública es pluralizada a través del compromiso y la negociación entre las distintas partes y concepciones.⁷⁴

2.1 El federalismo pluralista como mecanismo de convivencia en el estado multicultural

Kymlicka, apunta que, como el reto del multiculturalismo es reconocer la existencia de los grupos, sus derechos y acomodarlos dentro del estado. Y la idea de los derechos individuales no dan respuesta a estos derechos, por ejemplo el derecho a votar, no establece como deben trazarse fronteras políticas o como deberían de distribuirse los poderes en distintos niveles de gobierno, entonces se deben asumir otros mecanismos, los cuales tienen que ser legales o constitucionales.

El autor valora que a pesar, de que muchos sistemas federales surgen por razones que poco tienen que ver con la diversidad cultural y por tanto no hay conexión intrínseca entre ella y la división política y territorial; el federalismo es un instrumento para reconocer el derecho de autogobierno, por el cual se distribuiría el poder entre el gobierno central y las subunidades regionales. Así en donde las

⁷⁴ Estrada Tanck, Dorothy E. Op. cit., pág. 182-184.

“minorías nacionales” estén concentradas territorialmente, se pueden trazar los límites de las subunidades federales de manera que la minoría formen una mayoría en una subunidad, lo que ofrecería un amplio autogobierno y garantiza su capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas.⁷⁵

Esté mecanismo según el autor, tendría la ventaja de proteger constitucionalmente como derechos estatales a las competencias de estas subunidades culturales. Sin embargo surgen dos cuestionamientos importantes: quién determinaría la jurisdicción o competencias de las que van a gozar, el poder federal o las subunidades culturales, y con quién tendrían relaciones estas subunidades con los poderes de las entidades federativas o directamente con el poder central; a lo que Villoro anota, que en caso de los estados federales actuales la relación y negociación de pueblos es con las entidades federativas, contrario a la forma de relación mediante los estatutos de autonomía negociados entre estos y el poder central.

Para Dorothy Estrada Tanck el federalismo es visto como una propuesta que sirve para acomodar a la pluralidad a través de unidades territoriales autónomas, con la estructura jurídica formal actual, es decir consiste en otorgar autonomía a favor de ciertos grupos étnicos y culturales a través de arreglos territoriales.⁷⁶

Miquel Caminal, aborda este tema partiendo de las siguientes preguntas ¿puede un federalismo que ha servido a la formación y centralización del estado nacional, ser también la vía de transformación de este último y del reconocimiento de la plurinacionalidad? y ¿cuáles son las condiciones para un federalismo pluralista y plurinacional?

⁷⁵ Kymlicka, Will. Op. cit., pàg., 48.

⁷⁶ Estrada Tanck, Dorothy E. Op. cit., pág. 164 y 165.

Respondiendo al primer cuestionamiento, el federalismo que el autor propone puede tener soluciones para el reconocimiento mutuo entre identidades nacionales y para la convivencia plural.

Ya que puede ser la garantía de la convivencia política basada en la diversidad de los pueblos y en la fraternidad entre iguales. Su fundamento es la libertad individual y el reconocimiento de derechos colectivos que se ejercen en un espacio político y jurídico determinado y que se inscriben dentro de un entorno social y cultural concreto. Reconoce y ampara la plurinacionalidad y la diversidad cultural. Tiene como objetivo político la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno, a partir de una concepción policéntrica de la estructura territorial de los poderes públicos, que contienen características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias.⁷⁷

Y es respuesta, en principio, porque la naturaleza del federalismo es plural es decir, sólo existe si hay una pluralidad de gobiernos, lo que implica la división territorial de los poderes estatales y por tanto una distribución de competencias.⁷⁸

De modo que, el estado se funda en la multiplicidad de autogobiernos y en el reconocimiento de la diversidad para formar un conjunto federal estable y cohesionado a partir de distintas piezas cada uno con su tamaño y características propias, consiguiendo la unidad sin necesidad de cortar o diseñar todas las piezas con el mismo patrón.

Ahora bien, las condiciones o mecanismos en las que se desarrolla el federalismo pluralista son:

1. **Estructura Policéntrica:** se refiere a la existencia de distintos centros de gobierno y decisión política (que van desde los locales como es el

⁷⁷ Caminal, Miquel. Op. cit., pág. 42.

⁷⁸ Ibidem., pág. 165.

municipio, pasa por el central, hasta los supraestatales) sin que ninguno de ellos pueda imponerse a los demás en cualquier competencia o materia. Por ello cada uno de los centros tiene poderes de legislación, de gobierno y de impartición de justicia, de modo que desde su autonomía pueden adoptar decisiones políticas diferentes e implementar políticas públicas propias, pero articulados en una unidad constitucional.

2. **Funcionalidad asimétrica:** el federalismo funciona en la posibilidad de la diversidad o diferencia política dentro de la unión federal, y no en la homogeneidad de la estructura institucional, de funciones, de competencias, ejercicio de gobierno y efectos sobre el proceso político, sino responde a la necesidad y características de cada espacio o centro de gobierno. “Eso no afecta ni a la igual legitimación democrática de los todos los poderes públicos, desde el ámbito local hasta el continental, ni su capacidad para la autonomía. La relación simetría-asimetría no debería confundirse como a menudo se hace, con la relación de igualdad-desigualdad. Son dos relaciones con significado tan distinto que la simetría también puede conllevar a la desigualdad, y la asimetría a la igualdad.”⁷⁹ La multilateralidad asimétrica del federalismo pluralista le otorga igual legitimidad democrática y autonomía en el ejercicio de las propias competencias a todos los poderes públicos. Y a pesar de que son conceptos independientes pueden ser complementarios, ya que también se necesita de la simetría en el funcionamiento y la estructura para equilibrar la igualdad de los poderes, dependiendo el caso.
3. **Procedimiento:** Éste expresa el autor, de manera ideal debe seguir el modelo que denomina matriarcal, es decir de horizontalidad del poder, ya que no hay centros de poder superiores o inferiores, sólo foros más o menos amplios de acción política, por tanto no existe una relación centro-periferia y una jerarquía piramidal.
4. **Parte del principio de la unidad en la diversidad:** es decir la creación y el mantenimiento de la unidad debe ser en nombre de la diversidad. Ya que

⁷⁹ Ibidem., pág., 231.

“Las federaciones son uniones territoriales que expresan, canalizan y regulan la articulación entre las distintas partes, sean territorios históricos, nacionalidades, culturas o cualquier representación de la diversidad. Forman en su conjunto una voluntaria comunidad política de destino común, donde todas y cada una de las parte que la constituyen quedarán afectadas dentro del proceso federal en una permanente interacción y juego de equilibrios.”⁸⁰ La cual se hará en el marco de un pacto libre y voluntario, cuya unidad no puede ser impuesta y en una necesaria coordinación intergubernamental y cooperación política entre los poderes públicos.

5. **Se contrapone al nacionalismo:** Ya que según el autor, el discurso nacionalista es una ideología que lucha por la independencia territorial y la soberanía total. Por una parte los estados que se quieren conformar en estado nacional en la homogeneidad, cuyo objetivo es la defensa de la unidad nacional y la integridad territorial; y por otro, los nacionalismo de oposición cuyo fundamento es la posibilidad de derecho a la libre determinación a través de la secesión. Por tanto, el federalismo no tiene respuesta para este extremo porque funciona a través de la soberanía compartida.
6. **Separa los conceptos de ciudadana con nacionalidad:** la primera es la condición jurídica-política del individuo y la segunda es la identificación con una nación, de modo que no se pueden confundir.⁸¹

2.2 Reconocimiento de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos fundamentales

Ahora es preciso apuntar, el proceso por el cual el estado mexicano se ha reconocido como pluricultural y los alcances que ello ha tenido.

⁸⁰ Ibidem., pág. 238 y 239.

⁸¹ Ibidem., pág. 42.

2.2.1 Reforma al artículo cuarto constitucional

Fue hasta el 28 de enero 1992, cuando se reforma la constitución del país y en su artículo cuarto, reconoce que la composición del estado es pluricultural sustentada en la existencia de los pueblos indígenas, de manera expresa establece:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá en desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

De la que se podemos desprender:

1. En cuanto a la mención de la composición pluricultural, si bien es la primera mención a nivel constitucional que cambia la idea tradicional de un estado homogéneo en culturas y orígenes, aceptando su composición heterogénea, en su conjunto la reforma resultó insuficiente ya que se establece una concepción parcial del derecho a la cultura por que: a) el derecho a la cultura no puede ser entendido en términos de difusión, promoción y protección, si no implica el derecho al ejercicio de la cultura, por parte de los pueblos indígenas y; b) Se limita el reconocimiento de la diversidad cultural al sólo tomar en cuenta el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, ya que la cultura implica los caracteres enumerados en la reforma y todo aquello que tenga que ver con su forma de vida, el conjunto de instituciones, autoridades, relaciones, formas de organización y de

expresión, así como todo aquello que implique creación: “esa actividad cotidiana que consiste en identificar problemas, formular deseos y hallar e instrumentar los medios para resolver o alcanzarlos...”,⁸² los cuales de manera obvia no son reconocidos en éste precepto.

2. Se reconoce la existencia de un nuevo sujeto el pueblo indígena y al mencionarse el adverbio de originalmente, se interpreta que estos pueblos subsistían antes de la formulación de la constitución, sin embargo se negó el reconocimiento de sus demás derechos.
3. De lo anterior, podemos concluir que esta reforma siguió marcada por un tinte de carácter integracionista, debido a que el estado es visto como sujeto activo, al que le corresponde proteger y promover las cuestiones relacionadas a estos pueblos, negándoles el reconocimiento de su capacidad y de sus derechos como colectividades.
4. En cuanto a las obligaciones del estado relacionadas a la cultura y el acceso a la jurisdicción del estado, no se establece de forma directa las formas de exigibilidad, ni las vías para ejercerlos, delegando éstas a una ley reglamentaria que nunca existió.
5. Sólo se reconocen las prácticas y costumbres, que sólo serán tomadas en cuenta en los juicios agrarios, excluyendo los demás procedimientos jurídicos y su forma de ejercicio también es delegada a una ley secundaria. Al respecto es importante mencionar que otro artículo referente a este tema, es la reforma al artículo 27 fracción VII, que indica que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas; en la ley agraria en el artículo 106 declara las tierras que pertenecieran a los pueblos indígenas deben ser protegidas por las autoridades, en términos de la ley reglamentaria del artículo cuarto. De forma que además de no otorgarles el reconocimiento como pueblos indígenas, la norma resulto ser ineficaz, debido al vacío legislativo.

⁸² Cruz Rueda, Elisa. “Cultura nacional y Pueblos Indígenas” en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. **Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas.** UNAM-IIIJ, México, 2001, pág. 74.

Un ordenamientos jurídico en la materia previo a esta reforma, pero que no fue tomado en cuenta, es el **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribiales en Países Independientes**, ratificado por México en 1990 y que entró en vigor el 6 de septiembre de 1991,⁸³ que al ser ratificado por México forma parte del sistema jurídico nacional, al respecto la Constitución de México establece en el artículo 133 que:

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 se celebren por el Presidente de la Republica, con aprobación del Senado serán La ley Suprema de la Unión. Lo Jueces de cada Estado se arreglaran a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En el que se plasmaron principios como: a) reconocimiento del término pueblos en lugar de poblaciones y la auto adscripción para determinarse como pueblos indígenas; b) aunque no de manera expresa, el principio de autodeterminación como derecho fundamental de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política, así como proseguir con libertad su desarrollo económico, social y cultural; c) el derecho de participación en los espacios políticos nacionales y en todos aquellos espacios en los que se pretendan llevar medidas referentes a ellos; d) el derecho de consulta en todas las cuestiones que les atañen; e) reconocimiento de sus tierras y territorios, de sus instituciones propias, de sus sistemas normativos, valores y prácticas sociales culturales, religiosas y espirituales; f) contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía, industrias rurales, seguridad social y sanidad, educación y medios de comunicación; g) acceso a la justicia del estado a los pueblos, comunidades e individuos indígenas y h) el goce en pie de igualdad y sin discriminación de todos

⁸³ Cuyo antecedente directo fue el Convenio 107 de la OIT, relativo a la protección e integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribiales ratificado por México el 1 de junio de 1959 y que entro en vigor el 7 de julio de 1960.

los derechos consagrados a nivel nacional, como son los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por ello ante la falta del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la situación de marginación y el movimiento indígena que tomo fuerza en 1994 con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, puso a discusión tanto a nivel nacional e internacional el tema sobre los pueblos indígenas.

Resultado de la primera etapa del movimiento zapatista fueron los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en, (también conocidos como los Acuerdos de San Andrés) sobre derechos y cultura indígena, consecuencia de las negociaciones entre el gobierno federal y varios movimientos indígenas entre ellos el EZLN, en febrero de 1996, que los caracteriza por ser el único documento que ha existido en esta materia en nuestro país, que ha sido resultado de un diálogo abierto entre los sectores indígenas y el gubernamental. A cuerdos que no fueron cumplidos por el gobierno federal, por ello en septiembre de ese mismo año la Comisión de Concordia y Pacificación elabora una propuesta de reforma, aceptada por el EZLN, pero rechazada por el gobierno: que lo llevan a presentar una propuesta, que junto con las demás iniciativas presentadas incluida la reforma del artículo segundo se caracterizaron por no retomar el espíritu de los Acuerdos de San Andrés.

En el 2001, el EZLN inicia una marcha denominada "Marcha del Color de la Tierra" por la que recorre varios estados del país y que junto con el Congreso Nacional Indígena y el apoyo de otras organizaciones e individuos indígenas y no indígenas reivindica el cumplimiento de la iniciativa de Ley de la COCOPA y el diálogo público en el Congreso de la Unión. Así debido a la presión social y política ejercida, se reforma nuevamente la constitución.

2.2.2 Reforma al artículo segundo y 115 constitucional

Esta reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001, en ella:

Se adiciona un segundo y tercer párrafo al **artículo primero**, quedando prohibida la esclavitud y toda forma de discriminación por motivos de origen étnico o nacional, de género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, por opiniones, preferencias, estado civil, o cualquiera que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Se reforma el **artículo segundo**, establece a la nación como única e indivisible y su composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas, determina algunas características que deben llenar para ser reconocidos como tales, tomadas del contenido del Convenio 169 de la OIT; se recoge el derecho de autoadscripción como determinante para ser considerados como parte de los pueblos indígenas; se hace referencia también, a las comunidades indígenas enunciando algunas de sus características; reconoce en el último párrafo del artículo los mismos derechos para todas aquellas comunidades equiparables a los pueblos y comunidades indígenas. Por último se delega a los estado el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas tomando en cuenta los principios establecidos en este precepto y los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico; así como la facultad de establecer en las normas estatales las características de la libre determinación y autonomía en cada entidad y el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En el apartado A se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas que se ejercerá a través de la autonomía para: a) decidir sus formas de convivencia y organización social, política, cultural y económica en su interior, b) regular y solucionar sus conflictos internos conforme a sus sistemas

normativos, los que deben respetar los principios de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y los derechos de las mujeres; Además de cumplir el requisito de ser validados por los jueces o tribunales, c) elegir a sus autoridades o representantes conforme sus sistemas tradicionales de elección, respetando el pacto federal y la soberanía de los estados, d) elegir representantes ante el ayuntamiento de municipios con población indígena, delegando a la norma estatal reconocer y regular éste derecho, entre otros.

En el apartado B del mismo precepto se instituyen las obligaciones del gobierno en sus tres ámbitos el federal, estatal y municipal. Y por último se prevé que para que se puedan cumplir con las anteriores obligaciones, la cámara de diputados, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos deberán establecer partidas específicas para ello.

En el **artículo 115** en la fracción III, se agrega que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Sin embargo, lo que produjo está reforma fue el rechazo de los diferentes pueblos y organizaciones indígenas, por considerar que no cumplía con las demandas enarboladas por el movimiento indígena.

Se presentan más de 300 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia, por considerarse que: no contenía los derechos expresados en los Acuerdos de San Andrés y en la iniciativa de la LEY COCOPA, no se cumplía con el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas establecido en el Convenio 169 y por haberse violado las normas que rigen el procedimiento de reformas a la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2002 resolvió declarar improcedentes las controversias por no tener competencia para revisar el procedimiento de la reforma constitucional.

Es en el contexto de desacuerdo de los pueblos y comunidades indígenas hacia la normatividad en materia indígena vigente, que ha llevado a éstos a ejercer su autonomía por la vía de los hechos como se analizará en el cuarto capítulo. Pero antes es importante analizar los alcances teóricos de los derechos de los pueblos indígenas y en específico los referidos a los municipios indígenas.

CAPITULO II

LOS ALCANCES CONCEPTUALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO DEL ESTADO MEXICANO

1. Los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derechos colectivos

Como se analizó en el capítulo anterior una de las características de los estados multiculturales o pluriculturales, es la coexistencia en su interior de diferentes pueblos o naciones como sujetos colectivos y por tanto la existencia de derechos colectivos diferenciados a los derechos individuales que pertenecen a cada uno de los integrantes del estado.

También, como ya se mencionó, nuestro país se reconoce dentro de esta categoría de estados pluriculturales y a los pueblos indígenas como sustento de esta pluriculturalidad, tal y como lo establece en el artículo segundo de la constitución federal, por ello es necesario estudiar antes que nada que implica este reconocimiento como sujetos colectivos y que tipo de derechos tienen como tales.

1.1 Los sujetos colectivos como titulares de derecho

Los **sujetos colectivos** son: “un conjunto de seres individuales, que se consideran como mutuamente determinados y desean vivir juntos, que se consideran un pueblo o nación y constituyen una necesidad, un interés que no puede ser reivindicado por sí y para sí por un solo individuo”⁸⁴, es decir sus fines, intereses y necesidades son algo más que los de cada individuo, y su voluntad individual no vale por sí misma sino que está formada del diálogo y las decisiones de las voluntades individuales, a demás de ser sujetos perfectamente

⁸⁴ López Calera, Nicolás. **¿Hay derechos colectivos? Individualidad y sociabilidad en la teoría de los derechos.** ARIEL, Barcelona, 2000, pág. 105

identificables y de tener una estructura para determinarse y ejercer su autoridad y derechos.

Kelsen explica, que son sujetos colectivos cuando tienen un orden especial constitutivo, es decir cuando están organizados y cada uno de sus elementos tiene una función específica respecto a los demás y la conducta recíproca se encuentra sometida a un sistema normativo.⁸⁵

De aquí que, en este apartado se hace necesario partir de dos premisas:

La **primera** se refiere a que, a pesar de que “El individualismo sigue siendo la filosofía moral y política dominante que inspira la historia en general y particularmente la que fundamenta un sistema económico (capitalista) basado en el respeto caso ciego de la libertad individual económica, de la competitividad y de la insolidaridad.”⁸⁶ Y que el neoliberalismo como teoría y práctica a tratado de disminuir el protagonismo de los sujetos colectivos, empezando por el estado benefactor, éstos son una realidad existente tanto en el ámbito social como en el jurídico y que han sido reconocidos tanto a nivel internacional como nacional, el primero de ellos es el estado, a quien se le atribuyen ciertas características que lo determinan como tal y le dan legitimidad para ser sujeto de derecho frente a otros estados, además de otros como los que se crean a partir del mismo reconocimiento de derechos individuales como son los sindicatos, u otros como los organismos internacionales, las ONG´S, así como los sujetos preexistentes a los estados, como las etnias, los pueblos y comunidades indígenas.⁸⁷

La **segunda** premisa parte del reconocimiento legal⁸⁸ de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos preconstitucionales o preexistentes a la estructura estatal, integrantes de un estado pluricultural, cuya

⁸⁵ Hans, Kelsen. Op. cit., pág. 115.

⁸⁶ López Calera, Nicolás. Op. cit., pág. 18.

⁸⁷ Ibidem., pág. 27.

⁸⁸ Artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Convenio 169 de la OIT.

naturaleza colectiva se fundamenta en sus características culturales e históricas, su organización social, política, jurídica y territorial, y su auto adscripción como tales,⁸⁹ (temas que se explicarán de manera más amplia posteriormente) que pueden ser identificables por éstas, y en consecuencia titulares de derechos originales o históricos.

De aquí que, no puedan ser considerados como **personas morales**, porque éstas son creadas y deben reunir ciertos requisitos que establezca la ley, así como es ella, la que determina la forma de representación y ejercicio de sus derechos, además de que, fuera de la persona moral se toma la decisión de otorgarles o no status de persona colectiva y su status es de derecho privado y no de público, el cual es necesario para realizar funciones públicas como administración de justicia, imponer sanciones o dictar resoluciones, etc. Y los pueblos y comunidades indígenas son sujetos colectivos históricos, éste factor histórico es determinante en cuanto legitima la organización indígena como preexistente y tradicional que ejerce funciones públicas en el ámbito de su jurisdicción antes del surgimiento del estado mexicano.⁹⁰

Ahora bien, teniendo claro que implica ser sujeto colectivo, ahora es necesario explicar a qué se hace referencia cuando se dice que éstos estos sujetos son titulares de derechos.

Ser sujeto de derecho implica ejercer personalidad jurídica, es decir tener aptitud jurídica para ser titular de derechos subjetivos, facultades, y deberes, obligaciones o responsabilidades legales.

⁸⁹ A este elemento subjetivo, también se le conoce como derecho de auto afirmación y hace referencia a la voluntad de la colectividad que afirma sus características peculiares y defiende sus intereses frente a otros pueblos, grupos o incluso el mismo Estado. Mucho se ha criticado en que este derecho sólo se puede ejercer de manera individual, sin embargo el colectivo lo manifiesta como tal cuando exige al exterior ser respetado y reconocido como tal.

⁹⁰ Gómez Rivera, Magdalena. “Derecho Indígena y constitucionalidad: el caso mexicano” en Gómez, Magdalena (coord). **Derecho indígena**. INI-AMNU, México, 1997.

Kelsen, explica que existen dos tipos de derechos subjetivos: a) derecho a una cosa o jus in rem, lo que significa el derecho a la propia conducta, es decir tengo derecho subjetivo de hacer algo o de abstenerme de hacerlo, lo que conlleva la obligación del otro sujeto a no impedirme que lo haga y b) el derecho de exigir que otro se conduzca de alguna forma, lo que implica el derecho a exigir conducta ajena o jus in persona, es decir tengo la facultad jurídica de exigir el cumplimiento de una obligación; mi derecho debe estar reconocido por un ordenamiento jurídico ya que no toda obligación de un sujeto implica el derecho de otro, además de que la norma es el instrumento de implementación de mis derechos.⁹¹

De ello, existen cuatro clases de derechos subjetivos: 1) absoluto, implica que tengo un derecho frente a un número indeterminado de personas o frente a todo el mundo, las que al mismo tiempo tienen la obligación de no vulnerarlo (por ejemplo el derecho a la vida o libertad), 2) relativo, se refiere a que tengo un derecho frente a una persona, la cual está obligada a no vulnerarlo, 3) privado, es el derecho que se tiene de poner en movimiento al proceso para que determine una sanción y 4) público o político, que es el derecho a las posibilidades abiertas del ciudadano de tomar parte en el gobierno, de intervenir en la voluntad del estado y la creación de la norma jurídica, a través de la democracia directa o semidirecta.

Pueden haber sujetos jurídicos individuales o colectivos, los sujetos colectivos titulares de derechos que en consecuencia también son colectivos, son aquellas que “constituyen un grupo de individuos tratados por el derecho como una unidad, es decir como una persona que tiene derechos distintos de los individuos que la componen.”⁹²

En el mismo sentido Calera apunta que, los sujetos de derechos colectivos implica que tienen capacidad propia y distinta de los elementos que la componen y con

⁹¹ Hans, Kelsen. Op. cit., pág. 88-89

⁹² Ibidem., pág. 113.

capacidad de obrar en el tráfico jurídico por medio de sus órganos o representantes.⁹³

1.2 Los derechos colectivos

Entonces se habla de dos sujetos diferentes el individual y el colectivo, los cuales tienen titularidad de dos derechos diferentes, en el caso de los últimos la titularidad es de derechos colectivos los cuales son aquellos derechos que sólo los puede disfrutar y ejercer una colectividad o grupo como unidad indivisible, es decir su titularidad no es individualizada y tiene como finalidad proteger los intereses y bienes del grupo (como la identidad, la cultura, las formas de organización e instituciones diferenciadas).

El derecho es de naturaleza común en cuanto no puede ser individualizado, sólo hay un titular de derecho que es el grupo y la eventual divisibilidad de su objeto hará que todos los titulares de todo continúen siendo titulares de las partes, es decir no son objeto de ser reducidos al patrimonio de un individuo, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, no tienen valor para un individuo, sino tienen valor solamente para toda la colectividad, en cuanto se constituyen por y para el sujeto colectivo.⁹⁴

Es un derecho donde todos son sujetos del mismo derecho, todos tienen su disponibilidad, pero al mismo tiempo ninguno puede disponer de él contrariándolo por que la violación de uno sería violar los derechos de todos.

Los sujetos de estos derechos tienen una organización y unos órganos con los que se expresan y con los que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones que los hace identificables.

⁹³ López Calera, Nicolás. Op. cit., pág. 49

⁹⁴ Mares, Frederico Carlos. "Los indios y sus derechos indivisibles" en Gómez, Magdalena (coord). **Derecho indígena**. INI-AMNU, México, 1997.

Características:

1. Consagra libertades colectivas, ya que son fruto de una socialización en donde las necesidades se han hecho más complejas y un gran número de problemas sólo pueden solucionarse en el ámbito colectivo.
2. Su titularidad no es individual, sino de un grupo o conjunto de individuos ya que las facultades de hacer o no hacer, de exigir que otros hagan no pueden ejercerse más que colectivamente, precisamente porque hay intereses colectivos, bienes colectivos, fines colectivos, necesidades colectivas cuya defensa y realización no puede llevarse a cabo más que de manera colectiva.⁹⁵
3. No se puede ejercer a menos que las personas que pertenecen al colectivo acuerden utilizarlo conjuntamente y en el mismo sentido.
4. El grupo o colectividad que lo ejerza debe estar organizado para poderlos ejercer, es decir necesita tener una estructura identificable.⁹⁶
5. No son la suma de derechos individuales de las personas que conforman la colectividad.
6. No son patrimoniales ya que el sujeto de derecho a la relación o cosa no puede apropiarse o transferirse o alienarse a un patrimonio individual.

Calera expresa que, este tipo de derechos solo pueden ser justificables en cuanto sean contruidos democráticamente y actúen del mismo modo, así su exigencia se vincula inexcusablemente y directamente a la representación democrática de la forma de organización colectiva.⁹⁷ Y su negación, no sólo es una negación de una realidad objetiva valiosa, la realidad de un grupo concreto, si no también la negación de los derechos individuales fundamentales para la dignidad y la identidad de los individuos que integran al grupo, ya que por sus características

⁹⁵ Torbirso, Neus. “El debate de los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de premisas teóricas” en Carbonell Miguel, Cruz Parcelo Juan Antonio y Rodolfo Vázquez (comp.) **Derechos sociales y derechos de las minorías**. 2ª. Ed., PORRUA, México, 2001.

⁹⁶ López Calera, Nicolás. Op. cit.

⁹⁷ Ibidem., pág. 107.

diferenciadas el reconocimiento y cumplimiento de los derechos colectivos condiciona el cumplimiento de los derechos individuales de sus integrantes.⁹⁸

De aquí la importancia de reconocerlos como tales y no como algunos juristas han expresado, que el reconocimiento de éstos derechos no son necesarios, porque en nuestra constitución se establecen las garantías individuales para todos los mexicanos, y que el reconocimiento de derechos diferentes para los pueblos y comunidades indígenas, implicaría reconocerles derechos especiales, sometiéndolos a discriminación positiva, lo que violaría el principio universal del derecho, o bien enuncian que los derechos sociales establecidos desde 1917 en nuestra constitución son suficientes, para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

A lo que Magdalena Gómez responde, que la primer situación sería valida si se planteara derechos para los indígenas como personas, pero de lo que se trata es de reconocer constitucionalmente una realidad social y política, ya que los pueblos indígenas persisten han practicado y practican formas de organización social y política y cuentan con culturas diferenciadas.⁹⁹

A demás de que la naturaleza jurídica de estos derechos son diferentes, en los **derechos especiales**, entre los que se encuentran los sociales, el sujeto de derecho es un individuo que pertenece a un grupo específico que se considera como parte de la población marginada, discriminada u oprimida, debido a la relación asimétrica o desigual de la sociedad, por lo que por su condición

⁹⁸ Un ejemplo de este condicionamiento se da en los juicios procesales civiles o penales, cuando el juzgado es una persona indígena, a la cual, si no se le reconoce su derecho colectivo a la cultura, lengua u organización política y formas de resolución de conflicto, se le enjuiciara en una lengua que no entiende, sobre hechos que en su comunidad tiene valoraciones distintas, ya que no se le asignara traductor e interprete, ni se tomarán en cuenta sus características culturales y cosmovisión en el proceso, violando al mismo tiempo la garantía al debido proceso y seguridad jurídica.

Otro ejemplo, es el derecho que se le otorga a las personas pertenecientes a una minoría étnica, religiosa o lingüística a tener su propia vida cultura o profesar y practicar la propia religión e idioma, pero este no se podría gozar si ante no se reconoce su derecho colectivo a desarrollar y preservar su propia cultura.

⁹⁹ Gómez Rivera, Magdalena. "El derecho de los pueblos indígenas: su naturaleza colectiva" en Leff, Enrique (coord.) **Justicia ambiental. Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina**. PNUMA/ORPAL-UNAM/CIICH, México, 2001.

necesitan protección y tutela del estado, ya sea temporalmente mientras alcanzan la igualdad completa como la mayoría o de manera permanente si persisten las características que lo distinguen de la mayoría,¹⁰⁰ entre estos grupos encontramos a los niños, a los ancianos, mujeres o personas con capacidades diferentes.

Los **derechos difusos** son aquellos que son de interés público ya que los bienes que protege son importantes para el bienestar de todos, por lo que, por un lado es de titularidad universal en cuanto se refieren a todos, pero se concreta o individualiza cuando se inician acciones para exigir su cumplimiento, ya que su aplicación recae sobre el individuo que inició las acciones. Pueden ser ejercidos por grupos sin embargo estos en su mayoría de las veces son eventuales, porque se reúnen para demandar algún derecho, pero concluye en el momento en que se cumple éste. Es el derecho real colectivo sobre una cosa ajena o bienes de interés público, entre ellos están los derechos al consumidor, al equilibrio ecológico, etc.¹⁰¹

Por todo lo anterior no bastan los derechos individuales, los derechos sociales, ni los difusos, porque son derechos completamente diferentes en cuanto a su titularidad, naturaleza y bien jurídico protegido como se analizará en el siguiente cuadro.

¹⁰⁰ Stavenhagen, Rodolfo. “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales” en **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. Núm. 15, enero-junio, San José, 1992.

¹⁰¹ Gómez Rivera, Magdalena. “El derecho de los pueblos indígenas: su naturaleza colectiva.” Op. cit., pág. 267.

DIFERENCIACIÓN ENTRE LOS DERECHOS COLECTIVOS, INDIVIDUALES, DIFUSOS Y ESPECIALES

	DERECHOS INDIVIDUALES	DERECHOS ESPECIALES	DERECHOS DIFUSOS	DERECHOS COLECTIVOS
TITULAR	Individuo	Individuo	Universal individual e	Sujeto colectivo como una unidad determinable y una estructura identificable
FORMA DE EJERCICIO	Se goza por todo individuo sin discriminación, independientemente de pertenencia a algún grupo identitario concreto.	Se ejerce de manera individual por la pertenencia aun grupo o sector de la población y el goce depende la permanente acción del estado.	Se ejerce de manera individual.	Se goza de manera común ya que el derecho no se individualiza y se ejerce mediante instituciones o autoridades representativas.
BIEN JURÍDICO TUTELADO	Los derechos fundamentales del individuo	El bien protegido es de interés individual.	El bien protegido es de interés público.	Intereses y bienes comunes
FINALIDAD	Es garantizar los derechos fundamentales frente al estado	Proteger a los grupos vulnerables y marginados, a través del actuar activo del estado.	Garantizar los bienes de interés común de un conjunto.	Reconocer las identidades, cultura y organización diferenciada de los colectivos y garantizar de manera conjunta con el estado el desarrollo de sus derechos.

Stavenhagen, apunta que los pueblos son sujetos de derecho colectivo ya que tienen criterios sociológicos, culturales y políticos validos para definirse, caracterizarse y distinguirse de otro grupo, por tanto tiene un conjunto de rasgos que lo caracterizan en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos que le dan sentido a su identidad, la cual es dinámica.¹⁰²

De manera que, los pueblos y comunidades indígenas son titulares de éstos derechos al ser pueblos originales, preconstitucionales, tener formas de organización estructurada de manera originaria y dinámica. Además de que es precisamente en la diferencia cultural en donde los pueblos indígenas encuentran su fundamento.

¹⁰² Stavenhagen, Rodolfo. Op. cit.

1.3 Los derechos colectivos reconocidos jurídicamente

En la norma interna a nivel constitucional, encontramos reconocimiento de algunos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo no se hace mención expresa del término derechos colectivos: a nivel federal es el artículo segundo el que los consagra, a nivel estatal de las 32 entidades federativas 20 los reconocen, de las cuales cinco¹⁰³ sólo mencionan la composición pluricultural de su sociedad y once¹⁰⁴ hacen mención expresa al derecho de libre determinación y otros derechos colectivos, y cuatro¹⁰⁵ hacen referencia a los pueblos indígenas y alguno de sus derechos.

En la Constitución del Estado de Oaxaca en el artículo 16 reconoce de manera expresa a los pueblos y comunidades su personalidad jurídica de derecho público y goce de derechos sociales, que si bien no los define, los enuncia de la siguiente forma “...el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.”

Como podemos ver si bien los contempla, los nombra de manera equivocada como derechos sociales, ya que como se observó en el cuadro anterior la

¹⁰³ Sonora, Sinaloa, Estado de México, Querétaro e Hidalgo.

¹⁰⁴ Nayarit, Veracruz, Chiapas, Campeche, Oaxaca, Durango, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla, Tabasco y Morelos.

¹⁰⁵ Chihuahua, Michoacán, Guerrero y Quintana Roo.

naturaleza jurídica de derechos sociales es diferente a las de los derechos colectivos.

Otro instrumento que los que los reconoce de manera más amplia es el Convenio 169 de la OIT de 1989, cuyos derechos se analizaran más adelante.

A nivel internacional encontramos:

1. El derecho a la existencia como sujetos colectivos, en la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, ratificada por México el 22 de julio de 1952, al establecer que será delito internacional el genocidio entendido como los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.¹⁰⁶
2. El derecho a la igualdad de derechos entre los sujetos colectivos, en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 (art. 1.2)
3. El derecho a la libre determinación Carta de Naciones Unidas, Declaración sobre la concesión de Independencia a los países y Pueblos Coloniales de la ONU en 1960, en los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales ambos de 1966.¹⁰⁷
4. El derecho colectivo de los pueblos a la propiedad y a disponer de sus riquezas y recursos naturales (Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ambos de 1966, art. 1.2)

Otros instrumentos jurídicos que sí bien aún no tienen validez jurídica por ser proyectos son: El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en donde se diferencia entre los derechos

¹⁰⁶ Los actos son: la matanza de miembros del grupo, lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hagan acarrear a su destrucción física total o parcial, las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo y el traslado por la fuera de niños del grupo a otro grupo.

¹⁰⁷ Ratificados por México el 23 de marzo de 1981.

colectivos de los pueblos indígenas y los derechos individuales de sus integrantes; se establece una amplia gama de derechos colectivos, como el de vivir en paz, libertad y seguridad como pueblos, el de libre determinación, al territorio y recursos naturales, a conservar sus características políticas, económicas y culturales, etc.

La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, de igual forma reconoce los derechos colectivos de manera más amplia, pero a diferencia de anterior en el artículo segundo referente al goce de los derechos humanos, en el numeral 3 establece que los estados reconocen que los pueblos indígenas tienen derechos colectivos en tanto éstos sean indispensables para el pleno goce de los Derechos Humanos individuales de sus miembros.

Otro documento donde también se establecen los derechos colectivos de los pueblos indígenas de manera amplia son los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en sobre Derechos y Cultura indígena de febrero de 1996, los cuales si bien no tienen el carácter de norma legal, si tienen reconocimiento jurídico como acuerdo o convenio, ya que se elaboraron conforme la Ley de Diálogo, Conciliación y Paz en Chiapas¹⁰⁸ cuyo objeto según su artículo primero era establecer las bases jurídicas que propiciarán el diálogo para alcanzar un acuerdo de concordia y pacificación.

En el acuerdo se reconoce como partes al EZLN denominándolo como un grupo de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado iniciado el primero de enero en Chiapas, a los representantes del gobierno federal y la Comisión de Concordia y Pacificación integrada por un representante del Gobierno Federal, miembros del Congreso de la Unión y un miembro del Poder Legislativo de Chiapas.

¹⁰⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995.

2. La libre determinación como derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas

2.1 Algunas posturas sobre el derecho a la libre determinación

Según José A. de Obieta Chalbaud¹⁰⁹ el principal problema en la aplicación del derecho a la libre determinación a sido esencialmente determinar los sujetos que lo gozan y en consecuencia los alcances o contenido de este derecho, por ello la discusión a lo largo de su desarrollo jurídico sobre todo a nivel internacional a sido contradictorio, el autor citado anota que, al menos en el contexto de la ONU, existieron y existen dos posturas fundamentales: el criterio jurídico y el político.

El criterio jurídico parte del principio tradicional de este derecho, el cual tiene origen sociológico, considera que toda colectividad que tenga los elementos subjetivos, como es la conciencia étnica de pertenencia a un pueblo y sus objetivos como son las formas de organización política y social, lengua, etc.; a demás de que este asentado en un territorio propio, puede gozar del derecho de autodeterminación, independientemente de su condición jurídica, de su tamaño o número de habitantes.

Este principio por su naturaleza se relaciona con el principio democrático, ya que surge como respuesta, al hecho de que los estados multinacionales no se han constituido por asociación voluntaria, sino que nacen como estados monoétnicos ignorando la diversidad de cultura a su interior y los límites territoriales de éste no toman en cuenta los territorios étnicos, sino son heredados del periodo colonial.¹¹⁰

Por tanto, como consecuencia del principio democrático, el derecho de libre determinación se debe reconocer a “toda comunidad natural, formada de personas

¹⁰⁹ De Obieta Chalbaud, José A. **El derecho humano a la auto determinación de los pueblos**. TECNOS, España, 1989.

¹¹⁰ En México las fronteras de las entidades federativas en su origen se constituyeron conforme los límites territoriales de las diputaciones provinciales de la colonia impuestas desde España.

humanas y libres, que posee en sí, en virtud de su propia naturaleza el poder de gobernarse a sí misma, sin injerencias exteriores de ninguna clase, para obtener los fines que les son específicos. Tal comunidad determina por consiguiente libremente la forma como va a gobernarse en el futuro de acuerdo con sus tradiciones y deseos expresados por su población y al obrar así y en la medida en que se obre así, ejercerá su derecho a la autodeterminación.”¹¹¹ Lo que significa, que todo sujeto colectivo que constituya una unidad cultural que lo diferencie de los demás y que pueda ser plenamente identificado por sus elementos, puede determinarse así mismo.

Criterio que fue retomado, en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ambos en su artículo primero, (que al menos en la teoría, queda libre de la influencia del criterio político), lo plasman de la siguiente forma:

1. Todos los pueblos tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes del presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos o territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio de libre determinación, y respetarán este derecho

¹¹¹ De obieta Chalbaud, José A. Op. cit., pág. 31.

de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Así, afirma que, todos los pueblos tiene este derecho, por ello el problema ya no es saber sí todos los pueblos gozan o no de él, sino más bien determinar las características particulares que permitan calificar a una colectividad como pueblo o nación.¹¹²

El **criterio político**, parte de la idea de que en un estado plenamente constituido, sólo existe una nación y un pueblo a su interior.

Para Bartolomé Clavero esta concepción parte de la siguiente ecuación el pueblo se entiende como nación, la nación como estado, por lo tanto el estado como pueblo. Así, al pueblo, al estado y a la nación los nombra de manera indistinta.¹¹³

De forma que se tiene a un solo sujeto colectivo que se determina a la vez como el único sujeto político en cuanto a que, es el que detenta de forma exclusiva el poder, y dentro de él sólo pueden existir los individuos como sujetos de derechos frente al estado (ya que gozan de las garantías individuales) y que al mismo tiempo son objeto de protección y tutela; y las colectividades al interior de éste, solo pueden ser agrupaciones, poblaciones, sociedades o asociaciones, pero no pueblos, ni naciones por mucho que cultural, social y políticamente lo sean.

Por tanto, el derecho a la libre determinación como protección del estado previamente constituido tanto al exterior y como al interior, se fundamenta en los principios de unidad nacional, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de los estados, y permite la concesión de secesión sólo para las situaciones coloniales o en los supuestos de un estado racista o, que no

¹¹² Ibidem., pág. 34.

¹¹³ Bartolomé Clavero. “El proyecto de Declaración Internacional: derechos indígenas y derechos humanos” en Gómez, Magdalena (coord). **Derecho indígena**. INI-AMNU, México, 1997.

represente a la totalidad de los habitantes. Segundo Ruiz Rodríguez, al intentar defender esta postura expresa, que cuando se hable de un estado que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color, no se reconocerá cualquier acción encaminada a quebrantar, menoscabar total o parcialmente la integridad territorial del estado.¹¹⁴ Desde esta postura, los únicos sujetos de este derecho serán las colonias o pueblos colonizados.

Criterio que se desarrolla durante el proceso de descolonización después de la segunda guerra mundial, su intención principal es limitar el alcance del derecho de libre determinación debido a las circunstancias e intereses políticos, tanto de los estados antiguos constituidos, como de los que estaban recientemente formándose y que en su mayoría se componían de varias etnias, lo que llevaba a la falta de cohesión social al interior.

Se plasma en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia los Países y Pueblos Coloniales del 14 de diciembre de 1960, que apunta:

1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y la cooperación mundiales.
2. Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
3. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es

¹¹⁴ Ruiz Rodríguez, Segundo. **La teoría del Derecho de autodeterminación de los pueblos**. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, Madrid, 1998.

incompatible con los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.

Retoma en la primer parte, el elemento sociológico, pero lo modifica, ya que una vez que las colonias o territorio autónomos lo ejercen en su liberación y una vez obtenida, el derecho de autodeterminación cambia de naturaleza y pasa a ser el derecho de un estado ya constituido al mantenimiento de su integridad territorial, la cual declara absolutamente inviolable, porque se creó democráticamente.

Sin embargo, no se puede establecer una diferenciación arbitraria entre colonias y pueblos oprimidos, por tanto reservar el derecho de libre determinación solo a las primeras; además de que el derecho de integridad territorial ya está protegido por el derecho internacional como principio del estado a su territorio frente a los demás estados bajo el nombre de derecho de conservación.¹¹⁵ A lo que Calera agrega que, si bien se responde a un momento histórico de colonización, no es correcto y ni legítimo que estos derechos tengan existencia meramente coyuntural, “más aun cuando a veces todavía la sobrevivencia y la libertad de los pueblos, grupos étnicos o minorías siguen amenazados por poderes totalitarios...”¹¹⁶

Por ello es preciso, conocer el contenido del derecho a la libre determinación para evitar confusiones acerca de su aplicación.

2.2 ¿Qué implica el derecho a libre determinación o autodeterminación?

En principio, es necesario anotar que, está positivizado como un derecho humano fundamental,¹¹⁷ cuya naturaleza jurídica es de derecho colectivo, con lo que se quiere decir que, es un derecho primordial en cuanto es necesario para los

¹¹⁵ De Obieta Chalbaud, José A. Op. cit., pág. 56

¹¹⁶ López Calera, Nicolás. Op. cit., pág. 42.

¹¹⁷ El que se plasmo por primera vez en la Carta de las Naciones Unidas como principio jurídico internacional y después se positivizó en los Pactos Internacionales al hacerlo aplicable y obligatorio para los estados parte.

pueblos naciones o estados, para su existencia, y es condición para garantizar dentro de éstos, los derechos individuales, sociales, laborales etc., de sus miembros.

El derecho de libre determinación es entendido como la facultad y el derecho de toda comunidad política de: a) elegir la forma de gobierno por la que ha de regirse, b) el tipo de instituciones políticas sobre las que ha de basarse y c) los contenidos por los que se ha de desenvolver soberanamente o con evidente autonomía.¹¹⁸

Los Pactos Internacionales en su artículo primero, expresan que, en virtud de este derecho pueden establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Para ello, gozan de los siguientes derechos o facultades:¹¹⁹

1. El de **autoafirmación**, que es la voluntad de la colectividad para afirmar sus características peculiares y defender sus intereses colectivos, constituye el único criterio válido para determinar la existencia de un pueblo, y se ejerce esencialmente cuando exige al exterior ser respetado y reconocido.
2. El de **autodefinición**, que otorga la competencia al pueblo a determinar quienes son las personas que se constituyen como partes de él, es decir que el pueblo y sólo él, es quien determina a las personas que lo constituyen real o potencialmente, de acuerdo a sus elementos culturales y sociales.
3. El de **autodelimitación**, que es el derecho de establecer por sí mismo los límites territoriales por ser un elemento importante, en cuanto que es el

¹¹⁸Cores Trasmonte, Baldomero. **Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales**. Vol. I, PLANETA-DE AGOSTIN, 1975.

¹¹⁹De obieta Chalbaud, José A. Op. cit., pág. 63-78.

espacio estable en el que conviven cotidianamente y mantienen su identidad como pueblo.

4. El de **autodisposición**, que es la capacidad de gobernarse así mismo y de tomar decisiones, es decir la autoridad o poder público que detenta el colectivo para dirigirse a sus fines propios y el bien de todo el grupo. Capacidad que es inherente a la población porque de ella debe surgir y en ella debe residir.

Se ejerce de dos formas:

- a) **Autodisposición interna, organización interna o gobierno autónomo**, se refiere "...a la facultad que tiene la colectividad de darse el régimen de gobierno que quiera el propio pueblo."¹²⁰ El que será, el que mejor cuadre con sus propios intereses, idiosincrasia, y concepción particular de la vida pública, así como con las circunstancias y momentos particulares de la colectividad, pero dentro del el marco del estado al que pertenece.

Es decir se fija un régimen político frente a sus propios miembros, basado en los intereses generales del colectivo, los cuales deben de desarrollarse y compaginarse en la medida de lo posible, con los intereses del estado al que pertenece.

- b) **Autodisposición externa**, consiste en la facultad que tiene el pueblo de determinar por sí mismo su status político y su futuro colectivo en relación y frente a otros grupos políticos, pueblos o estados, a través de las siguientes formas: 1) la decisión tomada libremente por el pueblo de unirse a un estado existente, 2) la decisión libre de unirse a otros pueblos para formar un estado y 3) la decisión del pueblo de separarse por completo del estado al que pertenece y constituir un nuevo estado independiente.¹²¹

¹²⁰ Ibidem., pág. 76.

¹²¹ Ibidem.

Al respecto Francisco López Barcenas, expresa que la libre determinación se puede ejercer tanto de manera externa como interna: en la vertiente externa se manifiesta mediante la independencia o secesión del territorio de un estado, sea para convertirse él mismo en estado, para unirse a otro existente o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo.

En su vertiente interna la libre determinación se ejerce a través de la autonomía, ya que el pueblo decide de manera libre continuar perteneciendo al estado al que estaba integrado.¹²² Lo que implica: la facultad de decidir que tipo de organización política quieren darse, la manera en que quieren insertarse en el estado al que pertenecen y el determinar el tipo de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que quieren establecer con los demás sectores o grupos.¹²³

Pero su **finalidad** es: permitir a los pueblos llevar una vida libre para que puedan decidir por sí mismos su futuro, disponer de sí mismos, así como asegurar su existencia, para que puedan actuar en igualdad de condiciones con los demás grupos o pueblos.

2.3 La autonomía como forma de ejercer el derecho a libre determinación

El régimen de autonomía, como muchos autores anotan, no es un tema nuevo muchos países lo aplican como mecanismo para solucionar los problemas étnicos al interior de ellos, además de ser un derecho íntimamente ligado con el principio democrático de descentralización del poder público.

Su contenido específico depende del ente (pueblo, comunidad, región, etc.) al que nos estemos refiriendo y al tipo de relaciones que tenga con otros sujetos o la

¹²² López Barcenas, Francisco. **Autonomía y Derechos Indígenas**. Serie de Derecho Indígena, CONACULTA- CENTRO DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A PUEBLOS INDÍGENAS, México, 2002, pág 38.

¹²³ Díaz Polanco, Héctor. **Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas**. SIGLO XXI-UNAM, México, 1991, pág. 158.

posición institucional que posea, ya que no se puede establecer contenidos homogéneos para todas las circunstancias, porque depende de la naturaleza histórica de la colectividad, de que satisfaga las necesidades históricas del grupo y les facilite el pleno desarrollo de su vida sociocultural.

Sin embargo, en términos generales es entendida como la facultad o capacidad que se tiene para dotarse de contenidos y características propias al interior del pueblo, entidad o nación.

A esto, Francisco López Barcenas, le denomina como el reconocimiento de la personalidad jurídica y la capacidad¹²⁴ para proveer su existencia y su futuro, es decir, es la facultad por la que se ejerce el derecho a la libre determinación de los pueblos para establecer un régimen político que configura un gobierno propio, la capacidad para escoger a sus autoridades las cuales son parte de la comunidad, las facultades por lo menos mínimas para legislar acerca de su vida interna y para administrar sus asuntos y aplicar justicia, así como ejercer competencias legalmente reconocidas.¹²⁵

Héctor Díaz Polanco, al respecto enuncia, que entender la autonomía como un simple dejar de hacer, para que los grupos étnicos se ocupen de sus propios asuntos o para que mantengan sus usos y costumbres puede resultar peligroso, ya que depende de la voluntad del poder central o de quien detenta el poder la que, puede otorgarla o quitarla conforme sus deseos, ante ello es preciso anotar que éstas colectividades son previamente regímenes políticos en menor o mayor

¹²⁴La **personalidad** es la cualidad en virtud de la cual se considera a una persona centro de imputación de normas jurídicas o sujeto de derechos y obligaciones.

La **capacidad** es la aptitud legal de una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones o como la facultad de la persona para que pueda ejercer sus derechos y obligaciones por si mismo. Contempla dos aspectos: a) la de **goce** que es un atributo de la personalidad, la cual se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte, en virtud de que la persona pueda ser sujeto de derecho y obligaciones y b) la de **ejercicio** que es la aptitud que tienen las personas para ejercitar por si mismos sus derechos y cumplir sus obligaciones, se adquiere con la mayoría de edad; en referencia a los actos jurídicos se tienen dos, la capacidad general que es la aptitud requerida para la realización de cualquier acto jurídico y la especial requerida para ciertas personas en la realización de actos jurídicos específicos. En Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**. Tomo II y V, PORRUA-UNAM, México, 2002.

¹²⁵ López Barcenas, Francisco. **Autonomía y Derechos Indígenas**. Op. cit.

grado, por lo que la autonomía implica el reconocimiento de una realidad política, jurídica, cultural, social y territorial, por ello, es un régimen político-jurídico, el cual es acordado y no concedido, que implica una verdadera colectividad política, dentro del seno de la sociedad nacional, es entonces, un régimen especial que configura un gobierno propio, con autoridades elegidas por la propia colectividad, con facultades y competencias para regular su vida interna y administrar asuntos, y con una jurisdicción propia.¹²⁶

Autonomía
comprende

- El **poder dispositivo** para determinar los propios contenidos y características de la misma autonomía.¹²⁷
- **Autogobierno**, crea, establece, dirige y orienta su propio gobierno, constituye su forma de gobierno, sus autoridades e instituciones como estructura organizativa de su poder político, así como los procedimientos para la toma de decisión.¹²⁸
- **Autoorganización**, determina y distribuye funciones, competencias, espacios, y formas de trabajo y participación, dirigidos tanto a los órganos que pertenecen a la colectividad, como los individuos, conforme sus concepciones normativas, culturales y sociales.
- **Autogestión**, la que es relativa, ya que dependerá de las circunstancias de cada pueblo y de la coordinación o dependencia con gobierno central.
- **Disposición** de sus recursos conforme sus propias necesidades y criterios, necesarios para su desarrollo.
- **Autorregulación**, crea y aplica sus sistemas normativos por los que se organiza su sistema político, social, cultural y económico. A través de la potestad legislativa o estatutaria, a través de sus órganos creadores de la norma.
- **Autodelimitación**, se refiere a la determinación de su propio territorio, el cual no sólo es el hábitat en el que se desarrollan las colectividades, sino el ámbito de jurisdicción donde aplican su sistema normativo y ejercen su gobierno.
- **Participación al exterior** en los procesos de decisiones centrales, como en el procedimiento de revisión o aprobación de la constitución o en los espacios de decisión y operación política.¹²⁹

¹²⁶ Díaz Polanco, Héctor. Op. cit.

¹²⁷ Rolla, Giancarlo. **Las relaciones entre niveles institucionales en los estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración.** En <http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr>

¹²⁸ Cores Trasmonte, Baldomero. Op. cit.

¹²⁹ Rolla, Giancarlo. Op. cit.

Sus **características**:¹³⁰

1. Se establece en el marco de los estados nacionales, se realiza y desarrolla como parte de la vida política-jurídica del estado, para lo cual pactan de manera libre y voluntaria la forma en que el pueblo ejercerá su autodeterminación.
2. Busca formas de integración política, la cual debe ser en igualdad de condiciones con el estado nacional, que estén basados en la coordinación y no en la subordinación.
3. No busca expresar contradicción entre sus intereses regionales o locales con la sociedad global, lo que implica que no sólo los intereses de las colectividades sean compatibles con los intereses generales, sino que los principios generales que rigen la vida de la nación se transformen para dar espacio a los derechos de las comunidades autónomas.
4. Esta reconocida en la norma fundamental como parte del estado y no como meros entes administrativos, ya que aunque la comunidad autónoma tienen facultades legislativas, no poseen el poder constituyente, pero participan en él.
5. Cada colectividad como ente público que influye en la naturaleza propia del estado, restringe o modifica las facultades territoriales del llamado poder central, ya que tiene una base territorial, en la cual ejercerán sus derechos y los órganos autónomos tendrán su jurisdicción, lo que conlleva a una descentralización del poder público.

La autonomía conlleva al reconocimiento de diferentes niveles y espacios o centros de poder cada uno con sus respectivas competencias que pueden ser organizativas, políticas, administrativas, normativas, financieras y jurisdiccionales, por lo que existe una mayor descentralización del poder político.

¹³⁰ Díaz Polanco, Héctor. Op. cit.

Para Héctor Díaz Polanco “Lo esencial de la autonomía radica en que posean facultades legislativas (constitucionalmente) limitadas, desde luego. En estos casos se piensa generalmente en facultades amplias que borran prácticamente la frontera entre lo federal y lo autonómico...lo crucial radica en que la colectividad política pueda normar sus vida interna de acuerdo con los parámetros constitucionales y legales definidos, independientemente del número y la calidad de las facultades asignadas.”¹³¹

2.4 El ejercicio de la autonomía indígena

La autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas se ejerce a través de la autonomía, que se traduce en la libertad de decidir de manera colectiva su vida interna, sin intervención de nadie ajeno a ellos y de acuerdo a la concepción que tengan del mundo.¹³²

Se puede manifestar en distintos niveles y con diferentes alcances, según las comunidades, pueblos o naciones indígenas que converjan en el ejercicio de este derecho, pudiendo en consecuencia adoptar formas que van desde las comunales hasta las regionales y desde la monoétnica hasta la pluriétnica, la cual necesariamente se debe desarrollar en un contexto de reconocimiento a la diferencia y al pluralismo cultural, político y jurídico.¹³³

Su forma de ejercicio se reconoce en el marco del diálogo y negociación entre las comunidades, pueblos o naciones y el estado al que pertenecen; de aquí la importancia de los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en, firmados entre el EZLN y el gobierno federal, ya que son el resultado del diálogo donde se plasman las

¹³¹ Díaz Polanco, Héctor. Op. cit., pág. 168 y 169.

¹³² López Barcenas, Francisco. “La reforma constitucional en materia de derechos indígenas: los discursos y los hechos” en **ALEGATOS**, Núm 36, mayo-agosto, México, 1997.

¹³³ Instituto Nacional Indigenista. “Propuesta de la Declaración de Jaltepec sobre el derecho y la autonomía indígena como una de las formas de ejercer la libre determinación” en **El estado del desarrollo económico y social de los Pueblos Indígenas de México, 1996-1997**. México, 2000, pág. 410.

aspiraciones autonómicas de éstos y los principios por los que se ha de reformar estructuralmente al estado.

El artículo segundo constitucional expresa, que el derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

El convenio 169, si bien no establece este derecho de manera expresa en el artículo séptimo expresa que: los pueblos interesados deberían tener el derecho de decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte sus vidas, creencia, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la manera de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En el artículo octavo que establece, el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional no con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; así como reconoce sus costumbres o derecho consuetudinario.

El artículo noveno establece, que deberá respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

En el artículo sexto se establece: 1. la obligación de los estados de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; 2. establecer los medios a través de los cuales los pueblos puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y

organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

2.5 Los derechos que ejercen los pueblos y comunidades indígenas en el marco de la autonomía

Entre los derechos colectivos de los que los pueblos y comunidades tienen que gozar para poder ejercer su derecho a la autonomía son:¹³⁴

1. **Derechos políticos:** a) establecer su forma de gobierno y su manera de organización política conforme ellos lo decidan, de acuerdo a sus normas y cultura y b) participar y tener representación, en los diferentes niveles de gobierno y órganos de representación nacional conforme sus propios procedimientos y especificidades culturales.
2. **Derechos de jurisdicción:** a) implica el derecho de aplicar su sistema normativo para la organización social y solución de conflictos internos, los que serán convalidados por autoridades jurisdiccionales estatales, así como sus propios procedimientos para designar a sus autoridades y b) el reconocimiento por parte del estado de sus sistemas normativos, autoridades, procedimientos de resolución de conflictos Internos y su ámbito jurisdiccional.
3. **Derechos de acceso a la justicia:** que en todos los juicios y procedimientos donde participen como individuo o colectivo se tomen en cuenta sus sistemas normativos internos, y especificidades culturales, es decir que se tomen ambos sistemas jurídicos en igualdad de importancia o que se tome como fuente de derecho aplicable las normas y practicas jurídicas de éstos a los procedimientos para formar el criterio jurídico y la solución del litigio

¹³⁴ **Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena. Mesa 1 de los diálogos de San Andrés Sacamch'en.** Cuadernos editados por el Frente Zapatista de Liberación Nacional. México 1999.

4. **Derechos territoriales:** reconozca el derecho a su territorio como espacio geográfico que ocupan o han ocupado y se encuentra bajo su influencia cultural y control político, así como el acceso colectivo al uso y disfrute sobre los recursos naturales que se encuentren en sus territorios
5. **Derechos culturales:** promuevan ellos mismos, el desarrollo de su creatividad y diversidad cultural, la persistencia de sus identidades y patrimonio cultural; a disponer de los medios materiales y culturales para su reproducción y crecimiento
6. **Derechos económicos:** el derecho a determinar por ellos mismos sus proyectos y programas de desarrollo, y participar en los planes de desarrollo en todos los niveles; así como se les asignen recursos para ejercer este derecho.

3. El alcance conceptual de comunidad y pueblo indígena

3.1 Algunos notas sobre la denominación conceptual

Antes de empezar a definir y describir, es preciso tener en cuenta que las comunidades y pueblos indígenas desde su realidad son entidades dinámicas y diversas, lo que significa que no es posible ser rigurosos en su interpretación y conceptualización, ya que, por un lado, se encuentran en continuo cambio tanto en su interior (como la migración), como en el exterior, en su relación con el estado, la sociedad civil y, por el otro, se tendría que atender a las situaciones concretas de cada comunidad y pueblo indígena del país para comprender su diversidad cultural, social, política y económica las cuales dependen de la historia específica de cada lugar y sus circunstancias particulares, lo que, sin duda resultaría interesante, pero no es objeto de ésta investigación sin embargo, lo anterior no quiere decir que no existan categorías o principios generales y constantes que los identifiquen y que podamos desglosar como criterios para identificarlos, así como describir de forma general a éstas instituciones utilizando algunos textos de comunidades y pueblos indígenas.

Al respecto Maria del Carmen Carmona Lara en un estudio que hace sobre derecho indígena en la parte metodológica, nos dice que para abordarlo y comprenderlo es necesario no solamente hacer a un lado la ciencia de especialidad del investigador, si no que para dar mayor validez se debe recurrir a datos antropológicos y sociológicos, e inclusive superar las barreras culturales del propio investigador, ya que no es lo mismo realizar un estudio tradicional jurídico, que adentrarse en el estudio de elementos culturales, de religión, cosmovisión, etc.¹³⁵ Así “es muy importante para comprensión del derecho indígena tomar en cuenta la diversa concepción o cosmovisión cultural, la forma de preservar los valores y de aplicar justicia. Sólo podemos comprender una cultura jurídica en la medida que la entendemos tal y como es para aquellos que viven en ella.”¹³⁶

Además, es necesario advertir que, algunos términos conceptuales no son propiamente indígenas, si no que han sido impuestos desde afuera y retomados por ellos, como examinamos en el capítulo anterior.

Es la adscripción de los pueblos y comunidades lo que da forma a los términos apropiados, cuya continuidad depende de una codificación constantemente renovada así: a) son retomados por los propios pueblos, que sean convertido en sujetos transformándolos en un valor positivo de su identidad, y b) por tanto en medida de que los términos son forjados desde el interior, en lugar de atribuirse desde afuera, constituyen contenidos sociales heterogéneos que forman un pluralismo cultural al interior de un estado.¹³⁷

Esta apropiación que los pueblos y comunidades han hecho de los elementos del exterior, también ha servido como forma de resistencia para mantener su cultura y

¹³⁵ Carmona Lara, Maria del Carmen. “Política Indigenista en México” en Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Aspectos Nacionales e internacionales sobre Derecho Indígena**. UNAM-III, México, 1991, pág. 36.

¹³⁶ Avendaño Villafuerte, Elia. **La Reforma del Estado y la Transición a la Democracia. Repercusiones Jurídicas del Caso Chiapas**. Tesis Doctoral, Posgrado de Derecho de la UNAM, México, 1998, pág. 49

¹³⁷ Bonte Pierre, Michel Izand et al. **Diccionario de Etnología y Antropología**. Ediciones AKAL, España, 1996.

la vez “Es a partir de esa cultura autónoma y los elementos que la integran (materiales, de organización, de conocimiento, simbólicos y emotivos) como cada pueblo hace frente a las nuevas situaciones, a los cambios del mundo que lo rodea y de las relaciones que con él establece. Con base en su cultura autónoma, cada grupo se adapta a las nuevas circunstancias: resiste para conservar sus espacios en todos los órdenes de la vida, se apropia de elementos culturales que resultan útiles y compatibles, e inventan nuevas soluciones, nuevas ideas, nuevas estrategias de acomodamiento que les permiten sobrevivir como una colectividad delimitada y diferente...”¹³⁸

Es en este contexto, en el que es preciso tratar de comprender los siguientes conceptos, para evitar caer en visiones parciales de ellos.

3.2 Pueblo Indígena

3.2.1 Concepto de Pueblo

Antes de anotar a que nos referimos cuando hablamos de pueblo indígena es necesario saber a que nos referimos con el término pueblo:

La Enciclopedia Jurídica Mexicana expresa que el término **pueblo** tiene diferentes sentidos:

1. El geográfico: es un centro de población de pequeñas dimensiones, cuyos criterios para denominarlo como tal, es generalmente el número de habitantes y la declaración de la legislatura estatal.
2. La sociológica: donde se identifica con nación esto es, el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia nacional, a través de la afinidad racial, la comunidad de cultura y destino político, es el resultado de una larga y compleja evolución histórica y social.

¹³⁸ Bonfil Batalla, Guillermo. Op. cit., pág.72

3. El jurídico-político:

- a) En el nivel político, se identifica como el titular de la soberanía, ya que es el conjunto de individuos que se constituyen como pueblo, que es soberano porque no pueden querer y tener más que una voluntad general, cuya expresión es la ley, a la cual quedan sometidas las voluntades individuales en virtud del pacto social, que produce un cuerpo moral y colectivo, que es una persona pública, que se denomina pueblo, cuyo asociados de manera individual se nombran ciudadanos, ya que son partícipes de la autoridad soberana y al mismo tiempo están sometidos a la ley. En nuestra constitución este pacto se refleja en el artículo 39 que examinamos anteriormente.
- b) En el nivel jurídico, es uno de los elementos constitutivos del estado, es decir es el conjunto de individuos cuya conducta se encuentra regulada por el estado, lo que Kelsen llama el ámbito personal de validez.¹³⁹

Para efectos de éste tema abordaremos al pueblo desde la concepción sociológica, ya que como se examinó en los apartados anteriores, un estado pluricultural está compuesto de varios pueblos y de uno sólo como pretende el estado mononacional.

Por tanto, pueblo será toda colectividad que participa de una unidad de cultura donde sus miembros se identifican con esa cultura, hablan la misma lengua, comparten una historia y un proyecto común y están relacionados con un territorio específico, se mantienen cohesionados por el sentimiento de pertenencia, que en su conjunto hacen posible la creación de sus propias instituciones sociales y formas de organización que los diferencia de otros pueblos y les sirve de mecanismo de protección frente a las intervenciones y dominación exterior o situaciones adversas.

¹³⁹ Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón. Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**. Tomo V, PORRUA-UNAM, México, 2002.

En el mismo sentido, el autor José A. Odieta Chalbaud,¹⁴⁰ anota que han sido muchas las respuestas que se ha buscado para encontrar las características que puedan determinar a una colectividad humana como pueblo o nación, pero se pueden resumir en los siguientes criterios:

2. **Criterio objetivo:** considera que el pueblo tiene características específicas y determinadas, que por sí solas y casi automáticamente demuestran la existencia de éste como tal, como son: historia, como factor aglutinante y formativo del pueblo; suelo, que por su profunda influencia en el modo de vida económica y social determina una colectividad; fronteras, más o menos naturales que las separa de otras colectividades afines; religión, como unas costumbres y mentalidad particulares; raza, que preserva rasgos hereditarios y determina cualidades y aptitudes propias y; lengua, que hace posible una mutua convivencia social y crea un modo de pensar y ser. Sin embargo éste criterio no se puede aplicar de forma definitiva, ni única ya que en la realidad existen diversas excepciones, las cuales lo desvirtúan.
3. **Criterio subjetivo:** establece que la característica que define a un pueblo es la voluntad subjetiva de las personas que lo componen, es decir la voluntad de los ciudadanos de vivir socialmente una vida común y estar unidos en un futuro, constituyendo lazos de solidaridad y sacrificio común. Pero esta postura resulta insuficiente debido a que toda colectividad necesita vínculos sociológicos objetivos que mantengan estable al grupo, porque la voluntad de las personas cambia con facilidad, creando inestabilidad.
4. **Criterio mixto:** se constituye los dos elementos anteriores, creando un nuevo concepto que el autor denomina **grupo étnico o étnonacional**, el que define como: un grupo o colectividad humana dotada de dos elementos:
 - a) La **etnia**: son los caracteres objetivos que constituyen a un pueblo, como comunidad cultural y lingüística.

¹⁴⁰ De Odieta Chalbaud, José A. Op. cit.

La cultura es entendida como todas aquellas creaciones espirituales, valores, comportamientos colectivos e instituciones de una determinada colectividad humana gracias a la cual ésta se mantiene compacta. Así, “etnia comprende las comunidades humanas, pueblos y naciones, diferentes por la ciudadanía y la religión; pero unidos por una misma cultura y por la misma psicología, las cuales son resultado de la práctica de una misma lengua”.¹⁴¹

A la comunidad lingüística pertenecen, según el autor: a) el conjunto de personas que actualmente hablan la lengua propia del grupo en su vida diaria y habitual, bien la tenga como lengua materna o aprendida, b) a las personas que tuvieron alguna vez la lengua materna pero la olvidaron, y c) las personas que no la hablaron nunca pero reconocen que sus padres o antepasados inmediatos la hablaron y la consideran como lengua propia y característica de la colectividad a la que dicen pertenecer.

Por tanto, todo pueblo se constituye por un conjunto de creaciones y costumbres propias; de una la lengua que les permite comunicarse entre si; de instituciones sociales, políticas y jurídicas que hacen posible la vida común; de tradiciones y recuerdos históricos que vinculan al grupos con un pasado; de creencias religiosas que expresan una concepción de divinidad; de una mentalidad o sicología colectiva que brota como consecuencia de lo anterior, lo que en su conjunto permite al grupo desarrollarse como colectividad humana en el medio que les toca vivir así como diferenciarse de los demás.

- b) **Conciencia étnica:** es el elemento subjetivo, espiritual y psicológico que es la conciencia que tiene sus miembros de su especificidad que los diferencia de otros grupos humanos y el deseo consciente de pertenecer a él, ó lo que es igual la conciencia de pertenecer a una colectividad diferente.

¹⁴¹ Ibidem., pág. 38.

Pueblo es entonces, todo grupo étnico dotado de los dos elementos anteriores, que posee además un territorio determinado en el que viven la mayoría de sus miembros.¹⁴²

El que, se distingue de manera importante del término **población**, que es entendido como el conjunto de ciudadanos que están sometidos a la jurisdicción de un estado¹⁴³, o como totalidad de individuos que habitan en el territorio de un estado, a partir de dos aspectos: el demográfico o cuantitativo referido a su número y densidad, y cualitativo, como pueblo o comunidad nacional,¹⁴⁴ y por tanto como los titulares de la soberanía del estado, que les permite participar en las decisiones fundamentales de su funcionamiento y estructura.

Sin embargo, la población puede o no contener los elementos de un pueblo, por ejemplo los extranjeros nacionalizados, son parte de la población mexicana pero depende de otras circunstancias que puedan o no constituir un pueblo al interior del país; o bien se puede dar el caso de que pueblo y población no se excluyan, por ejemplo en caso de los estados uninacionales en los que pueblo se identifican o coinciden con la población.

Pero, es una realidad que la mayoría de los estados están constituidos de una diversidad de pueblos que están sometidos a un poder estatal por ello la insistencia de considerar a la población como un sinónimo de pueblo es errónea, ya que la naturaleza del pueblo es diferente en cuanto es un grupo con características particulares que lo diferencian de los demás, lo que no significa que éstos no puedan participar o no sean parte de la totalidad de la población y tengan derecho a participar en la toma de decisiones y conformación del pacto social.

¹⁴² Es importante anotar que el autor también analiza como grupos étnicos a las minorías étnicas no territoriales, a las nacionalidades entendidas desde el punto de vista sociológico y a las naciones que las distingue del pueblo a partir del elemento de conciencia étnica, ya que éste en la nación es más fuerte, sin embargo debido a que en la realidad no hay parámetros para medirla explica que de facto pueblo y nación pueden ser usados como sinónimos.

¹⁴³ De obieta Chalbaud, José A. Op. cit., pág. 47

¹⁴⁴ Garrone, José Alberto. **Diccionario Jurídico**. TOMO III, 2ª Ed., ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1994.

3.2.2 El pueblo indígena

El artículo segundo de nuestra constitución lo define como:

“...como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”
Siendo también la conciencia indígena un criterio fundamental para determinar a quienes se les aplican las disposiciones de los pueblos indígenas.

El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en el artículo primero se juridiza el concepto de pueblo indígena de la siguiente forma:

“a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o 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.”

“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos...”

Así como, la utilización del término indígena no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en

lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

De lo que se desprende un señalamiento histórico de éstos pueblos, al respecto, Rodolfo Stavenhagen, expresa que lo que determina al pueblo como indígena¹⁴⁵ en el plano sociológico, político y jurídico es: a) son grupos históricos porque son descendientes de pueblos que ocupaban un territorio dado cuando éste fue invadido, conquistado o colonizado por una potencia o población original, b) tienen una continuidad histórica entre la población original y la que actualmente se identifica como descendiente directa de aquella, la cual puede ser genética y/o cultural, sin dejar de tomar en cuenta que la mayoría de los casos actuales de “indigenidad”, tanto la continuidad genética como la cultural ha sufrido cambios y, c) conlleva la idea de originario de un territorio con sus implicaciones de derechos originarios o históricos y la caracterización de la soberanía estatal como una forma de colonialismo interno.¹⁴⁶

Por tanto, se reconoce legalmente a los pueblos indígenas como partes integrantes de nuestro país y como fundamento de su composición pluricultural, lo que significa que reconoce la existencia de varios sujetos colectivos en su interior, cuya característica principal es la diversidad, los cuales existen antes del establecimiento de las actuales estructuras territoriales y políticas, como sujetos con derechos originarios o preconstitucionales.

Es preciso anotar que la referencia al elemento territorial, se ha confundido, ya que se pretende denominar a los pueblos indígenas a aquellos que ocupan el mismo territorio desde la conquista, la colonia o el establecimiento de las fronteras

¹⁴⁵ Es importante no dejar pasar que, el término indio no existía antes de la conquista, ya que las poblaciones se diferenciaban por sus representaciones cosmogónico-culturales y el grado de “desarrollo” de sus fuerzas productivas, por lo que este término fue producto de un proceso histórico colonial, ya que fue una categoría impuesta, lo que significa la reducción de las culturas y la homogeneización de todas las poblaciones “indias”, en América. Y en el mismo sentido el término indígena fue creación de la política indigenista como forma de separar este término de la forma peyorativa que contiene el de “indio”. En Durand Alcántara, Carlos Humberto. **Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena**. UAM AZCAPOTZALCO-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO, México, 1998.

¹⁴⁶ Stavenhagen, Rodolfo. Op. Cit.

del estado, lo que sin duda es erróneo y limitativo, ya que en el Convenio 169 y el artículo segundo (aunque de forma más limitativa) se expresa que éstos sean descendientes de aquellos que habitaban en una área geográfica y no como aquellos que ocupan el mismo territorio, ya que el asentamiento de los territorios originales ha variado por diversas condiciones.

Un elemento importante es la historia particular y propia, ya que es, la que da fundamento y desarrollo a su identidad cultural y sus formas de organización política, social y económica, por que se hereda de generación en generación y determina o transmite, valores culturales, conocimientos, formas de organización.

Tal y como se plasma en el artículo 16 de la Constitución de Oaxaca, en su artículo tercero fracción II, que reconoce al pueblo indígena como aquellos que por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del estado de Oaxaca, poseen formas propias de organización económica, social política y cultural; y que afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos indígenas del estado.

En suma, los pueblos indígenas tienen las siguientes características generales:

1. Son una unidad cultural y social que se determina por:
 - a) Una cultura heredada que abarca aspectos muy diversos: incluye objetos, bienes materiales que consideran como suyos, como un territorio y recursos naturales, espacios o instalaciones productivas y ceremoniales, lugares sagrados como aquellos en los aquellos en donde entierran a sus muertos y los edificios públicos, así como los instrumentos de trabajo, los objetos que hacen posible la vida cotidiana y todos aquellos objetos o materiales que se adoptan con el tiempo; los valores que determinan lo que es bueno o malo, lo deseable y lo que no lo es, lo permitido y lo prohibido, lo que debe ser y que determina el valor relativo de las cosas, así

como el abanico de sentimientos que permiten que los integrantes acepten, participen o crean y; un código que les permite comunicarse y entenderse entre sí y que expresa su visión del mundo. Y se constituye a través de un proceso histórico ya que se transforma y reacomoda por la interacción con distintos factores externos.

b) Su cosmovisión o concepción de la naturaleza y la ubicación del hombre en el cosmos. Gustavo Torres Cisneros la conceptualiza como un conjunto cultural colectivo de sistemas ideológicos congruentes y estructurados entre sí, a partir de los cuales se observa el comportamiento de la naturaleza, en el medio ambiente y el paisaje sobre categorías de espacio-tiempo, causa-efecto y yo-otro, esencialmente respecto a los cuales el espíritu se ubica en el mundo circundante.¹⁴⁷

2. Constituyen una entidad política y jurídica en tanto que es una forma de organización institucionalizada conforme con su sistema de normas¹⁴⁸, es un espacio más amplio de ejercicio de su autonomía, a través sus propias instituciones políticas, sociales, económicas etc., las cuales varían conforme cada pueblo pero estructuralmente sus elementos son los mismos que los de una comunidad indígena.

Así, “La construcción étnica de espacios autónomos en México pasa necesariamente por la conformación de pueblos indios. Al ser éstos el órgano de articulación de las comunidades pertenecientes a cada grupo etnolingüístico, suponen una representatividad de cada comunidad, lo que significa constituir una asamblea general del pueblo, la cual tendría en la comunalidad su estilo de funcionamiento.”¹⁴⁹ Significa crear un nivel de comunidad con las principales y más valiosas características de cada

¹⁴⁷ Torres Cisneros, Gustavo. “Sistemas de cargos y cosmovisión. Notas sobre los Mixes de Oaxaca” **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

¹⁴⁸ Una entidad política es toda aquella que tiene un poder organizado, instituciones de autoridad, un sistema jurídico que los rija y la sujeción de toda la comunidad, al respecto la discusión versa en que el estado es el único que tiene tal denominación ya que quien las organiza y dicta es el poder soberano del estado, sin embargo muchos autores defienden que estos referentes los puede tener cualquier otra comunidad humana. Véase Serra Rojas, Andrés. **Diccionario de Ciencia Política M-Z**. 2ª Ed., FACULTAD DE DERECHO, UNAM-FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 1999, pág 897 y 898.

¹⁴⁹ Maldonado Alvarado, Benjamín. “De la comunidad al pueblo con base en la comunalidad” **Revista México Indígena**. Vol., núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México, pág. 46.

comunidad, proyectadas en un ejercicio político al que están acostumbradas, pero abarcando no sólo el espacio territorial, sino un espacio social y político más amplio, ya que es una estructura de vinculación y organización entre las comunidades y sus actores, que ejecuta, opera y decide sobre aspectos individuales o colectivos más fuertes o amplios respetados por todos, por que se resuelven los conflictos dentro de la lógica étnica propia, además de ser un intermediario entre las comunidades y las autoridades estatales.

Es una proyección en el territorio étnico de la experiencia comunal, que marca no sólo una diversidad cultural, sino también política y jurídica.

3. Tienen un territorio, es aquel que se constituye por un conjunto de comunidades indígenas. El cual puede ser continuo o discontinuo, ya que puede ser modificado o anulado por circunstancias externas en su historia como son: la ocupación territorial de las regiones de continuidad original india, por expropiación de tierras, por la división política o administrativa del territorio, el establecimiento de centros y ciudades, vías de comunicación y construcción de grandes obras, etc.¹⁵⁰ Una muestra más del reconocimiento de los cambios territoriales es el reconocimiento de las comunidades indígenas que se encuentren por cualquier circunstancia en los territorios estatales propios, pero que pertenezcan a otros pueblos de otros estados, como es el caso de las Constituciones de Oaxaca artículo 16 y Chiapas artículo 13, ambos referentes a derechos indígenas.
4. La identidad es un factor importante para determinar el sentido de pertenencia, se determina desde diferentes espacios: a) el interior, que es a nivel individual, ya que depende de que la persona se sienta parte de un grupo y b) la exterior, donde el ingresar, ser aceptado o perder la

¹⁵⁰ Durand Alcantará expresa que uno de los principales motivos del despojo que se ha hecho a los pueblos y comunidades indígenas, durante todo su proceso histórico se ha debido a que en estos territorio existían y existen valiosas reservas de recursos naturales que son de interés de las grandes capitales industriales auspiciado por grupos financieros como el FMI y el BID, para hacer megaproyectos como el “Programa Integral del Istmo de Tehuantepec” área habitada por Zoques, Chinantecos, Mixes, Popolucas, Nahuas, entre otros. En Durand Alcantará, Carlos Humberto. **Derecho indígena**. Op. cit.

A demás de que existen otros motivos o circunstancias debido a las cuales los pueblos y comunidades se ven forzados a abandonar sus territorios originales y asentarse en nuevos territorios, como el es caso de los desplazamientos por motivos políticos, militares o religiosos.

pertenencia depende de formas y normas que se establecen dentro de la comunidad. Y que en conjunto se conforma por “el saberse y asumirse como integrante de un pueblo y ser reconocido como tal por propios y extraños, significa formar parte de una sociedad que tiene como patrimonio una cultura propia, exclusiva, de la cual se beneficia y sobre la cual tiene derecho a decidir, según las normas, derechos y privilegios que la propia cultura establece (y que cambian con el tiempo)...”¹⁵¹

3.3 La comunidad indígena

El artículo segundo de la Constitución establece algunas características de la comunidad indígena: la primera de ellas, es que, formen parte de un pueblo indígena; la segunda, es que formen una unidad social, económica y cultural; la tercera, es que estén asentadas en un territorio y; la última que reconozcan a autoridades propias, según sus usos y costumbres.

En sentido general, podemos entender como comunidad a un espacio geográfico o territorio donde un conjunto de población, por voluntad común, comparte derechos, obligaciones, normas de comportamiento y una autoridad por ellos definida.

En sentido específico, encontramos que se caracteriza por ser el espacio geográfico y de organización donde se comparten y condensan valores, normas, mecanismos de cohesión, autorregulación, y reproducción social y cultural que determinan el sentimiento de pertenencia comunal y que en conjunto funciona conforme su forma específica de ver el mundo.¹⁵²

Desde este punto de vista, no sólo es entendida como una localidad o un conjunto de casas que se asientan en un territorio específico, el cual sirve para habitar y

¹⁵¹ Bonfil Batalla, Guillermo. Op. cit., pág. 48.

¹⁵² Maldonado Alvarado, Benjamín. Op. cit.

como medio de producción para obtener alimentos o sustento de manera individual o colectiva, sino que también comprende el espacio tradicional de reproducción social, económica, política, jurídica, cultural y espiritual de una colectividad.

Bonfil Batalla expresa que la función más importante de la comunidad es la de ser espacio de reproducción social y cultural, conforme sus propios principios, valores o formas de ver la vida, ya que son determinantes para que los individuos que la conforman desarrollen un sentido de identidad que derive en la pertenencia compartida o comunal, ya que es precisamente la auto adscripción la que las diferencia de otras comunidades campesinas, rurales o urbanas.¹⁵³

El Convenio 169 de la OIT en el artículo 13, establece que la utilización del término tierras debe incluir el concepto de territorios, que son los que cubren la totalidad del hábitat de las regiones de los pueblos y que ocupan de alguna u otra manera, además ser importantes para su reproducción cultural debido a la relación que existe entre la tierra, su cultura y valores espirituales.

Los principios que le dan sustento a la comunidad son, los de comunalidad, complementariedad, reciprocidad y servicio, los cuales se plasman en la vida cotidiana y en sus formas de organización.¹⁵⁴ Al respecto Gustavo Torres Cisneros al estudiar comunidades Mixes explica que éstas "...se organizan en torno a principios y normas heredadas de los antepasados que, se basan en la concepción del poder como servicio, la propiedad comunal como ente de disfrute colectivo, el tequio o trabajo colectivo como eje del crecimiento comunitario y el sistema cargos como un espacio (ritual) de formación permanente para ejercitar el servicio público."¹⁵⁵ Concepción que se podrá observar en los apartado siguientes.

¹⁵³ Ya que éstas a pesar de que siguen conservando algunos rasgos económicos, culturales y sociales propias de las comunidades indígenas, diferentes circunstancias a las que fueron sometidos pasan por un proceso de aculturación que concluye en la pérdida de su identidad como indígenas.

¹⁵⁴ Regino Montes, Adelfo. "La comunalidad. Raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas" **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 2, noviembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

¹⁵⁵ Torres Cisneros, Gustavo. Op. cit., pág. 15.

3.3.1 Organización política

El artículo segundo de nuestra constitución reconoce la forma de organización política de las comunidades. En la Fracción I el Inciso A referente a la autodeterminación se reconoce su derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización política, social, cultural y económica y en la fracción III se reconoce sus procedimientos y formas de elección de sus autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno, pero establece que se debe garantizar la participación de la mujer en condiciones de equidad.

El Convenio 169 de la OIT, en diversos artículos reconoce y obliga a los estados a respetar sus instituciones, valores, prácticas sociales, identidad, cultura, tradiciones y costumbres, así como formas de resolución de conflictos; además de establecer que mediante sus instituciones representativas el estado tendrá que establecer relación en todos los asuntos que les afecten.

Entonces, al hablar de organización política indígena se hace referencia a la forma en que se gobiernan conforme sus propias instituciones, sus tipos de autoridades, formas de elección, requisitos, toma de posesión, duración, funciones o competencias, formas de tomar decisiones y resolver conflictos, con fundamento en sus características culturales y cosmogónicas propias de cada comunidad.

Dentro de la estructura de gobierno de la comunidad existen dos formas de participación política:

1. La Asamblea:

Es el órgano máximo tradicional de decisión y representación, ya que se integra por todos los miembros que están en edad y tienen capacidad para asistir y las diversas autoridades de la comunidad.

- a) **Sus funciones:** resolver conflictos al interior de la comunidad, analizar y tomar acuerdos que regulen la vida comunitaria; determinar normas generales de conducta, es decir tiene facultad legislativa, ya que es un órgano creador de la norma; definir derechos y obligaciones de los miembros; decidir sobre los trabajos colectivos que se deben llevar a cabo como las actividades productivas, religiosas, etc.; reglamentar sobre el acceso a los recursos naturales y el territorio; fungir como órgano de vigilancia y elección de las demás autoridades, ya que es en ella donde se eligen los funcionarios del sistema de cargos y se les otorgan funciones, además de fungir como órgano sancionador en caso de incumplimiento de sus cargos; así como participa junto con el sistema de cargos en la solución de conflictos con otras comunidades.¹⁵⁶
- b) **Su procedimiento:** los problemas se ventilan ante todos los asistentes, se analiza, discute y se toman acuerdos de manera colectiva por consenso o por votación.¹⁵⁷

2. El Sistema de Cargos:

Es un sistema de peldaños jerárquicamente estructurados de manera ascendente donde participan los miembros de la comunidad desde jóvenes, a partir del cual se obtiene un cierto prestigio y reconocimiento social y es el encargado de ejecutar las decisiones colectivas que se les confiere en la asamblea, así como de impartir, procurar y administrar justicia.

- a) **Sus características:** 1) se compone de cierto número de cargos o responsabilidades comunitarias reconocidos y respetados por toda la comunidad; 2) se ocupan de manera ascendente o piramidal empezando por los de menor jerarquía, es decir se inicia con el cargo más bajo hasta

¹⁵⁶ Ortega Gonzáles, Zósimo. **El derecho triqui en Xuman Li' Santo Domingo del Estado, Putla, Oaxaca.** Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México, 2002.

¹⁵⁷ Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit.

terminar de ejercer todos los cargos y al terminar en la mayoría de las comunidades se adquiere el status de “principal” o “anciano”, los cargos de menor responsabilidad generalmente son ocupados por la gente joven que tiene ya derecho a participar;¹⁵⁸ 3) son rotativos y temporales, se ocupan por un determinado tiempo, generalmente un año, después de que termina su periodo las personas vuelven a sus actividades normales y no tienen que responsabilizarse de otro cargo por un determinado tiempo;¹⁵⁹ 4) todo miembro de la comunidad tiene la obligación y el derecho de desempeñarse como autoridad, por tanto son obligatorios en su cumplimiento, en cuanto a la presión que ejerce la familia o la comunidad o bien en algunos casos si no se aceptan se hacen acreedores de multas;¹⁶⁰ 5) no son remunerados, se prestan de forma gratuita, e incluso representan gastos para la persona y su familia; 6) este sistema de cargos incluyen los cargos civiles y los religiosos (representan la parte cultural-religiosa de la comunidad) los cuales pueden estar intercalados; 7) los cargos son ocupados por personas de mayor respeto y prestigio social y al mismo tiempo para quienes lo desempeñan es un honor, ya que significa el reconocimiento de toda la comunidad a su persona en cuanto a su entereza, firmeza y respeto a la cultura, enseñanzas ancestrales y sus normas;¹⁶¹ 8) la participación en los cargos permiten un desarrollo social, cultural, político para quien lo desempeña, ya que otorga prestigio y reconocimiento; 9) su nombramiento se hace por asamblea general, los candidatos son propuestos tomando en cuenta el cargo que hayan desempeñado, de acuerdo a la escala de autoridad y se selecciona mediante votación directa; 10) en su

¹⁵⁸ En algunas comunidades el derecho a participar en el sistema de cargos se adquiere entre los 14 a 16 años, cuando se considera que un joven se convierte en adulto, o bien cuando se casa y forma una nueva familia, por tanto este derecho se gana por el nivel de responsabilidades que tiene al interior de su familia y comunidad.

¹⁵⁹ Esta característica también a cambiado debido a la alta migración que se da en las comunidades por los niveles de pobreza que existe, cada vez quedan menos personas en su interior para ejercer los cargos por ello se ocupan los cargos consecutivamente sin descanso y muchas veces ocupan el mismo cargo varias veces o bien se mandan a llamar a los migrantes para que vuelvan a sus comunidades a ocupar los cargos, aunque al terminar se vuelvan a ir.

¹⁶⁰ Ortega Gonzáles, Zoísmo. Op. cit.

¹⁶¹ Torres Cisneros, Gustavo. Op. cit.

nombramiento y elección no intervienen los partidos políticos, por lo cual no existen campañas políticas;¹⁶² 11) la toma de posesión del cargo va acompañado de un serie de ritos y ceremonias tradicionales y religiosas; 12) las fechas de elección varían depende del tipo de autoridad; 13) están obligados a informar, pedir autorización y a entregar cuentas ante la asamblea y en caso de que no cumplan con sus cargos se les sancionara con la destitución del cargo, por multa o por ambas o se les exhorta a que cumplan; 14) los actos de autoridad se fundamentan en la observación de las tradiciones y las costumbres y “giran en torno a la conservación de la unidad de la familia y en la integridad cultural y territorial de la comunidad, de la buena vecindad y en el cumplimiento de las costumbres y tradiciones”¹⁶³ y; 15) el ejercicio de las funciones se logran de manera colectiva ya que intervienen tanto las autoridades como los miembros de la comunidad y en algunas ocasiones se respaldan de las personas de mayor edad que en muchos casos ya fungieron como autoridades.

- b) **Sus funciones:** las autoridades tienen dos ámbitos de competencia: 1) al interior donde tienen funciones como prevención y resolución de conflictos internos, administración e impartición de justicia, convocatoria, dirección y organización de trabajos colectivos, apoyo a las autoridades agrarias en la solución de conflictos territoriales internos. En el caso de cargos religiosos se incluye el cuidado de la iglesia, el cuidado de un santo, la organización de su fiesta, etc. 2) entre sus funciones con el exterior se encuentran relacionarse con las autoridades gubernamentales como órganos representativos de la comunidad para gestionar servicios, resolver problemas jurídicos que afectan a la comunidad, apoyar a las autoridades agrarias en sus gestiones y resolución de los problemas, etc., relacionarse

¹⁶² Ávila Méndez, Agustín. “Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional” **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

¹⁶³ Vargas Hernández, Palemón. “Autoridad comunal. Cargo obligatorio y gratuito de la comunidad” **Revista México Indígena**. Vol 2, núm. 6, diciembre 2003, Instituto Nacional Indigenista, México.

con organismos u organizaciones civiles o indígenas y resolver conflictos con otras comunidades.¹⁶⁴

Dentro de la organización política también podemos encontrar otro tipo de autoridades como es el Consejo de Ancianos cuya función, va desde solucionar conflictos internos, dar consejos a las autoridades o a veces se limita a la vida religiosa y espiritual; las autoridades agrarias que son una figura contemplada en los ordenamientos jurídicos estatales compuesta del comisariado de bienes comunales, el tesorero, el secretario, los suplentes y el consejo de vigilancia con sus respectivos suplentes; así como de otro tipo de autoridades civiles o comités, encargados de los programas gubernamentales o casas de salud, la escuela, etc.

La **concepción del poder** que rige a estas instituciones se determina a partir de no asumir los cargos políticos como espacios de poder, de dominio sobre otros, sino de servicio público, es decir el poder se deriva de responsabilidades sociales que suponen la obligación de ejercerlas en beneficio de la comunidad y que conlleva el desempeño socialmente adecuado. El poder está enfocado al servicio comunitario y no al servicio personal, es decir orientación pública y no privada.¹⁶⁵ De ahí que su cumplimiento valla acompañado del prestigio y reconocimiento social, ya que depende de la voluntad y capacidad de servicio público y de las conductas ajustadas a las normas, expectativas y pensamientos definidas por la cultura de la comunidad.

3.3.2 Derecho indígena o sistema normativo indígena

Es un conjunto de normas de convivencia que llegan a ser generalizadas en una comunidad que por el grado de evolución histórica, tradición, ubicación, lengua y

¹⁶⁴ Reyes Álvarez, Fabela y Alessandro Questa. “Nuestro ciudadano; poder y etnicidad en una comunidad Huasteca” **Revista México Indígena**. Vol., núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

¹⁶⁵ Ibidem., pág. 24 y 25.

características de su población pueden ser calificadas como indígenas¹⁶⁶, la Doctora Elia Avendaño nos dice que se integra:

- a) Del derecho consuetudinario indígena.
- b) Nuevas normas que se derivan de la relación con el estado y la sociedad en su conjunto que han llevado a una reconstitución de éstos para establecer relaciones de convivencia, solidaridad y respeto.
- c) Normas del sistema estatal impuestas que se adecuan o apropian a las situaciones y formas de la comunidad¹⁶⁷, a las que Carmona Lara agrega de los mecanismos por los cuales el indígena tiene acceso a la justicia.

Por tanto, las fuentes de creación del derecho indígena son diversas ya que, no son necesariamente emanan de la comunidad indígena, sino que provienen también de exterior pero se moldean o apropian por las comunidades y pueblos indígenas conforme sus propias costumbres, incluso conllevan un proceso dinámico de cambio al interior de éstas y junto con ello de sus costumbres, cultura y formas de organización, pero que en su totalidad forman un conjunto de normas que regulan la vida interna de la comunidad y que al contrario de lo que se cree son altamente dinámicas por que son de orden práctico, ya que existen en función de su utilidad para regular la convivencia y ejercer su gobierno, ajustándose a sus necesidades sin perjuicio de separarse de los principios comunitarios.

El **derecho consuetudinario indígena** o los llamados usos y costumbres, son las normas que se derivan de su propio grupo, de su pasado histórico común y de la forma en que conciben la vida y su entorno, y que dan preeminencia a la colectividad por lo que forman parte importante de los pueblos y comunidades. Carmona Lara anota que al mismo tiempo de constituirse como normas de convivencia, son formas de expresión de la misma cultura, cuyo origen es la tradición oral, los fundamentos mágicos religiosos que conforman la cosmovisión

¹⁶⁶ Carmona Lara, Maria del Carmen. Op. cit., pág 37.

¹⁶⁷ Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit.

propia de la comunidad y de todos aquellos elementos que de alguna u otra forma se han mantenido para integrar la propia identidad de la comunidad.

De forma que, éste se origina de **la costumbre**¹⁶⁸ indígena que es entendida como una repetición de actos efectuados por una colectividad que considera necesarios su uso y obligatoriedad y que con el paso del tiempo reconoce como jurídicas o legales porque son socialmente observadas, acatadas y aceptadas por toda la colectividad, es decir se convierte en una norma de conducta para todos los habitantes.

En suma, la palabra consuetudinario se refiere a la forma en que las normas del sistema indígena se van formando a través de prácticas reiteradas que se dan en la comunidad y con el paso del tiempo se vuelven obligatorias.

Se constituye como un **sistema normativo**,¹⁶⁹ ya que:

2. Son un conjunto de normas de cohesión y control social que son obligatorias para los miembros de la comunidad.
3. Tienen un ámbito de aplicación o de jurisdicción indígena entendida como el poder que se posee para aplicar la ley, o bien como, la función pública realizada a través de una serie de actos encaminados a resolver controversias o conflictos dictando el derecho de cada una de las partes. Esta jurisdicción, puede ser contenciosa derivada de la existencia de una controversia, o voluntaria que es cuando no existe conflicto y las personas acuden al órgano jurisdiccional a solicitarle su intervención para que se declare la existencia de algún derecho; también se divide por las autoridades que la ejercen a nivel federal, local y en este caso indígena o bien concurrentes; en propia, que es cuando se ejerce por mandato directo

¹⁶⁸ Elementos de la costumbre según Eduardo García Maynez: la invariable consuetudo que es la práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder y la *opinio iuris seu necessitatis* que es la convicción existente de que dicha práctica es obligatoria y puede ser impuesta coactivamente por el estado. En Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit., pág. 32 y 33.

¹⁶⁹ Durand Alcantará, Carlos Humberto. **Derecho indígena**. Op. cit.

de la norma, o delegada que se ejerce por encargo de otro órgano jurisdiccional. Por lo tanto la jurisdicción de las autoridades indígenas es ejercida de todas las formas anteriores y tendrá como finalidad impartir justicia.¹⁷⁰

4. Cuenta con un sistema de autoridades indígenas que aplican las normas conforme sus valores culturales.
5. Se cuenta con procesos judiciales, en los que las partes tienen garantía de audiencia. Su procedimiento se lleva ante las autoridades de la comunidad de manera oral, se escuchan los testimonios y pruebas, se resuelve el problema y se define el castigo al infractor todo en una sesión, sin embargo actualmente algunas normas y partes del procedimiento o resoluciones son por escrito.¹⁷¹

La Doctora Elia Avendaño enumera las siguientes características:

1. Rige a la comunidad como un ente colectivo.
2. Es conciliador, su función es dirimir conflictos a través del dialogo.
3. Su aplicación se restringe aun determinado lugar o grupo étnico.
4. Privilegia los valores culturales de la comunidad.
5. No es taxativo en cuanto a las materias, porque atiende el asunto de manera integral. El tipo de normas son consuetudinarias, casuísticas, específicas, dinámicas, complementarias, locales y orales (aunque como mencionamos actualmente otra forma de expresión es la escritura).
6. Su acatamiento se considera multilateral porque todos los miembros cumplen con las normas sin la existencia permanente de órganos de coacción, la técnica de motivación de su cumplimiento es directa es decir son cumplidas por que son reconocidas por lo miembros.

¹⁷⁰ Diferenciándose de la competencia en que ésta, se considera como los límites objetivos de la jurisdicción ya que se refiere a las cuestiones, asuntos o cosas que pueden ser sometidos a la jurisdicción, se dividen en materia, grado, territorio, cuantía, etc. En Colegio de Profesores de Derecho Procesal Penal, Facultad de Derecho de la UNAM. **Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Procesal.** Vol. 4, HARLA, México, 1997.

¹⁷¹ Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit. Pág. 39.

7. Las sanciones son de tipo formativo-ejemplar en cuanto, contribuyen a señalar cuales son reprobables para la generalidad del grupo social, se trata de vulneración de la honorabilidad, un castigo ejemplar, además de ser restitutorias (restitución de daño al individuo o a la colectividad), ya que la concepción no es punitiva sino restauradora del tejido social, a través de la reincorporación del infractor a la vida comunitaria.
8. El órgano del que emanan las normas son los miembros de la comunidad lo que las coloca en el status de realidad.

El **artículo segundo de nuestra constitución** reconoce el término de sistemas normativos y su derecho de aplicación siempre y cuando no vulnere la norma nacional en especial los derechos individuales y humanos, y de manera especial la dignidad e integridad de la mujer.

El **Convenio 169 de la OIT**, establece en su artículo 8 que, los estados al aplicar la legislación nacional debe tomar en cuenta sus costumbres o derecho consuetudinario, así como protege y reconoce el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias siempre y cuando no violen el derecho nacional y los derechos fundamentales; en al artículo 9 se reconocen sus métodos tradicionales para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

3.3.3 Forma de organización social y cultural

La estructura social indígena es aquella donde se condensan y reproducen sus concepciones y valores.¹⁷² Se compone de las relaciones entre los miembros de la comunidad como es la familia nuclear y la extensa que es el principal núcleo en el que se reproduce la cultura, así como de alianzas entre ellos, como son el compadrazgo, el matrimonio o la ayuda mutua, los cuales permiten extender los compromisos sociales y las buenas relaciones de convivencia .

¹⁷² Ávila Méndez, Agustín. Op. cit., pág. 50.

Estas relaciones determinan la identidad de cada miembro con su comunidad; sin embargo no es suficiente para que la comunidad lo acepte como miembro, si no es necesario que sus acciones muestren la voluntad de su pertenencia, a través de su participación en los espacios de trabajo colectivo como son el sistema de cargos, la asamblea, los servicios, la organización de fiestas, los trabajos colectivos como el tequio que es el trabajo común, obligatorio y gratuito para todos los miembros de la comunidad, con el fin de hacer obras públicas, arreglar caminos calles, lugares deportivos iglesias, y todas aquellas obras que hacen posible la infraestructura de la comunidad en beneficio es colectivo y es una forma de apoyo y colaboración de todos los habitantes además de ser los espacios de reproducción de valores y normas colectivos.¹⁷³

Participación que es fundamental para obtener derechos en la comunidad, ya que su incumplimiento equivale a perder los derechos que se otorgan por formar parte de ella.

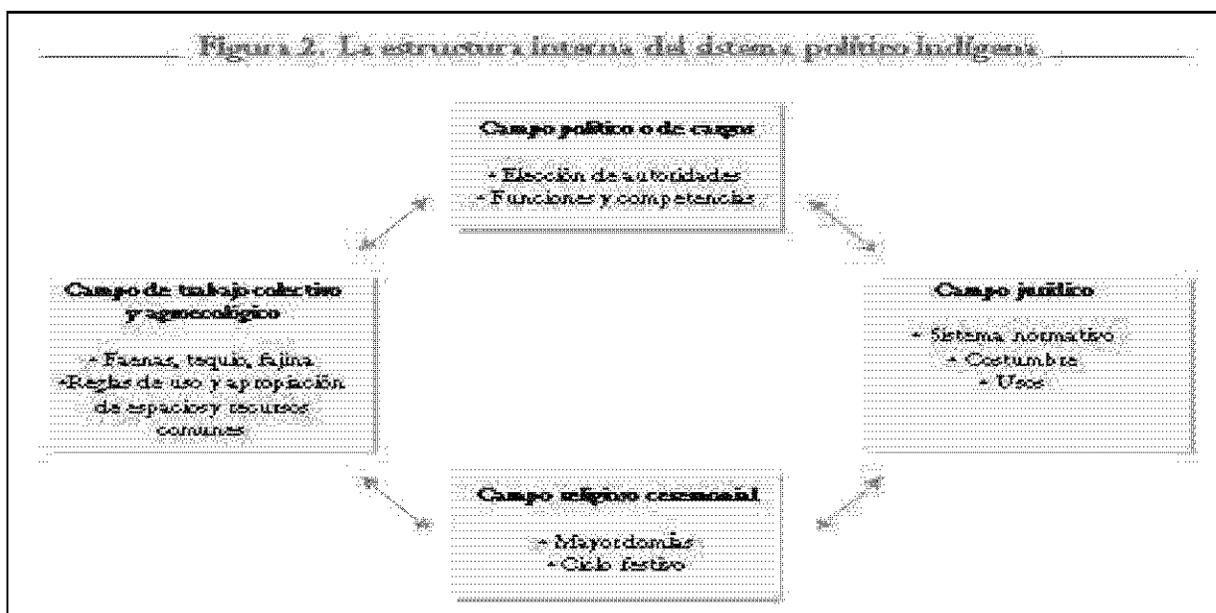
La organización ceremonial, se refiere al orden ritual, religioso y festivo que generalmente está asociado al campo agrícola, a un calendario de fiestas que rige programas, planeación y toma de decisiones, etc.

Es preciso anotar que, las formas de organización indígenas son de manera conjunta la estructura donde se condensan concepciones, valores, normas, mecanismos de cohesión, reproducción y auto regulación, por ello no se pueden entender como tales, de forma separada y a pesar de que las estudiamos de esta manera para tener un panorama de lo que implica cada una de ellas, es necesario “concebir a la organización social indígena como un sistema donde lo político, lo religioso-ceremonial, lo agrario-ambiental y sus recursos naturales, lo moral y normativo-jurídico se encuentran articulados y adquieren un sentido conjunto de espíritu de cuerpo.”¹⁷⁴ Tal y como se demuestra en el cuadro siguiente.

¹⁷³ Ortega Gonzáles, Zoísmo. Op. cit.

¹⁷⁴ Ávila Méndez, Agustín. Op. cit., pág. 50.

Las normas, por ejemplo, son creadas conforme los valores de la comunidad y éstas no serían eficaces sino existieran autoridades que las crearan, adecuaran y aplicaran, y al mismo tiempo éstas al ejercer sus funciones expresan un complejo de rituales que obedecen a las normas y costumbres de la comunidad, las cuales se reproducen en una estructura social que se basa en el principio de comunalidad y complementariedad que se expresa en: la concepción de la tierra como colectiva que da la vida al pueblo, el trabajo colectivo y familiar y el ser humano común en contraposición al yo individual. Finalmente las formas de organización política, económica, social, jurídica y cultural tienen como propósito garantizar la reproducción y desarrollo de la comunidad o pueblo como una unidad sociocultural diferenciada y mantener su integridad. Así es como, se determinan los cuatro campos (el jurídico, social, el religioso y el político) que se contemplan en el cuadro.



Fuente: Agustín Ávila Méndez . "Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional" en **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México, pág. 51

CAPITULO III

LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO LIBRE

1. El reconocimiento de los municipios indígenas en el marco jurídico vigente

El presente capítulo tiene la intención de analizar conforme la legislación vigente al municipio, su naturaleza jurídica, su composición y de forma general sus funciones, así como la forma en que se regulan y reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para ejercer su gobierno en este ámbito y los alcances tienen.

Para ello, se analizaran de acuerdo a la jerarquía en la que se establece la estructura municipal: a la Constitución Federal, a las Constituciones de los estados de Chiapas y Oaxaca, así como sus leyes municipales respectivas, y de manera específica la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Es preciso mencionar que se analizará la normatividad de estos estados, debido a que en el capítulo posterior se hará un estudio de la manera en que los pueblos y comunidades indígenas están constituyendo sus niveles de gobierno locales en los cuales se incluyen: al municipio indígena que se ejerce como parte de la estructura establecida en el ordenamiento jurídico mexicano, pero apropiada conforme sus sistemas normativos y formas de gobierno como en Oaxaca; los municipios indígenas que se crean y organizan por estos pueblos y comunidades de facto y no se encuentran dentro de la normatividad municipal oficial, como es el caso de los municipios autónomos en Chiapas; y la región como un nivel de gobierno más amplio que se esta ejerciendo también de facto, sobre todo en Chiapas y Guerrero.

De forma, que en el caso de Guerrero no se estudiara la estructura municipal, puesto que la base del nivel regional son las comunidades y no los municipios, como se verá más adelante, además de que la materia de derechos indígenas no es contemplada en el ordenamiento jurídico del estado.

De igual forma sólo se hará mención a la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, ya que en comparación a la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas es la única que prevé de manera específica los de derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el nivel municipal y regional.

1.1 Concepto de Municipio

La maestra Teresita Rendón Huerta apunta, que en primer término el municipio es un orden de gobierno, ya que en la constitución se reconocen tres órdenes: la federación, las entidades federativas y el municipio, en este sentido es la esfera primaria de la organización estatal.¹⁷⁵

De modo, que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia y son: población, territorio y gobierno.¹⁷⁶

Reynaldo Robles Martínez anota, que es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad territorial, constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción al orden jurídico superior.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Huerta Barrera Rendón, Teresita. **Derecho municipal**. 3ra ed., PORRUA, México, 2005, pág. 138.

¹⁷⁶ *Ibidem.*, pág. 13.

¹⁷⁷ Robles Martínez, Reynaldo. *Op. cit.*, pág. 31.

Tiene los siguientes elementos: población, territorio, gobierno, poder público y orden jurídico.

Por tanto sus **características** son: es un nivel de gobierno, por tanto una persona jurídica de derecho público, ya que su funcionamiento y estructura se regula por la Constitución federal y las constituciones locales, las leyes orgánicas municipales, y demás leyes locales, así como los Bandos que promulgue el mismo; tiene patrimonio propio ya que cuenta con la hacienda municipal; tiene un ámbito geográfico en el que ejerce su competencia y atribuciones; tiene órganos de representación y administración; su objeto es servir de base territorial y organización política y administrativa de los estados que integran la federación.

1.2 El municipio libre

El municipio según el artículo 115 de la constitución federal, es libre, es decir en México a este nivel de gobierno se le denomina como municipio libre. Esta denominación, según la maestra Teresita Rendón Huerta es la sustantividad o naturaleza jurídica del municipio.

La autora citada expresa, que desde el punto de vista subjetivo la libertad significa la facultad que tiene el hombre para obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos.

La palabra libre referido al municipio, se interpreta como la ausencia de coacción física o moral en la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros entes públicos, o con el orden externo. Por tanto, en su régimen interno es libre y en su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional.¹⁷⁸

Reynaldo Robles Martínez apunta que una de las características del municipio es que es parte integrante de una entidad superior, y como tal puede tener dos tipos

¹⁷⁸ Huerta Barrera Rendón, Teresita. Op. cit., pág. 136.

de relaciones: la de subordinación o dependencia y la de autonomía con ciertas facultades o potestades a su favor.

De forma que en nuestro país el municipio tiene relación de autonomía, pero en la constitución se sustituye el concepto de autonomía por el de libertad, así se habla de municipio libre, lo que no implica que sea independiente, ya que esta inmerso y regulado por los ordenes jurídicos federal y local, pero sin que ninguno de éstos pueda alterar su esencia y características fundamentales, es decir no está sometido al poder estatal, ni al federal, si no que coexiste al lado de éstos con su propia competencia la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión de la federación o el estado.

Por tanto el municipio es una persona colectiva de derecho público que goza de libertad, por lo cual puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan y puede escoger los medios lícitos propios. Lo ejemplifica de la siguiente forma: si en un municipio existen dos necesidades y solo hay recursos para solucionar una, el municipio deberá y puede inclinarse a resolver la que él quiera.¹⁷⁹

Ahora bien, la discusión es, sí la libertad es lo mismo que la autonomía, tema que ha sido un largo debate por los municipalistas, por lo que sólo se harán algunas precisiones para efectos de este apartado, además de que, más adelante se hará el análisis más profundo del gobierno municipal.

La maestra Teresita Rendón anota que el municipio constitucionalmente es libre, de derecho debe y es un ente con autonomía, entendida como la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho público, sin embargo esto no es más que una simulación jurídica, ya que de facto el municipio es un ente autárquico territorial por que sólo hay independencia y autosuficiencia exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior. Sus

¹⁷⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit., pág. 242-244.

características son entonces sumisión a un control por parte del estado, tiene límites que le señala la ley y subordinación jerárquica, de acuerdo a lo siguiente: el poder central subordina al municipio en todos los sentidos no tiene potestad legislativa ya que la legislatura estatal le dicta sus leyes, al igual que tienen la posibilidad de hacer nugatorios los procesos electorales municipales, puede desaparecer o suspender al ayuntamiento y suspender o revocar a sus miembros, determina los ingresos, vigila y supervisa la actuación de los funcionarios de los ayuntamientos, no tiene delimitada su competencia privativa ya que tanto leyes federales como estatales se superponen a las materias que de origen corresponden al municipio, etc.¹⁸⁰

1.3 Su ubicación en la normatividad federal

El municipio dentro de la estructura federal, se coloca como el tercer nivel de gobierno, ubicándose dentro de la constitución federal de la siguiente forma:

En el artículo 40 se establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹⁸⁰ Al respecto María Inés Aragón Salcido, al estudiar la autonomía municipal explica que la autonomía municipal no fue plasmada en la Constitución de 1917 ni en las diversas reformas posteriores al artículo 115. Ya que al hacer un análisis de derecho comparado con Brasil donde se reconoce a la unión, los estados, el distrito federal y a los municipios como parte de la organización política administrativa de la república federativa como entes autónomos; ya que le da facultad a los municipios para legislar sobre asuntos de interés local, suplementar a la legislación federal y estatal en lo que cupiese, establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar los ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas. En Aragón Salcido, María Inés. “Autonomía Política: la función legislativa del ayuntamiento en México” Serna de la Garza, José María (coord.) **Federalismo y regionalismo**. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, México, 2002, pág. 602.

Las partes integrantes de la federación, según el artículo 43 son los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

En estos dos primeros niveles de gobierno, el poder se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 49 y 116). Las entidades federativas adoptan la misma forma de gobierno que la federación, es decir republicana, representativa y popular.

El municipio como tercer nivel de gobierno se localiza en el artículo 115 que lo contempla, como la base de la división territorial y la forma de organización administrativa y política de los estados, lo que significa que las entidades federativas sólo pueden organizarse al interior en municipios; y conforme a la reforma de diciembre de 1999, “se está reconociendo a nivel constitucional el carácter pleno del municipio como poder público y consiguientemente al Ayuntamiento su papel de órgano de gobierno de la municipalidad con todas implicaciones jurídicas, políticas y administrativas que ello conlleva.”¹⁸¹

A lo que, es preciso anotar, la siguiente crítica que hace la profesora Teresita Rendón, respecto la forma en que se sitúa al municipio dentro de la constitución en el título quinto: “De los Estados y del Distrito Federal”, ya que pareciera, que sólo se compone de dos niveles, los estados y la federación, y el municipio es sólo la base de la división territorial y la forma de organización administrativa y política de los estados y no como un pequeño estado u orden de gobierno. Para lo cual sugiere que es necesario elaborar un título sobre Municipio ya que al ser

¹⁸¹ Quintana Roldán, Carlos F. “El gobierno municipal” en Fernández Ruiz, Jorge. **Régimen Jurídico Municipal en México**. PORRUA-FACULTAD DE DERECHO UNAM, México, 2003, pág. 109.

constituido como nivel de gobierno a partir de la reforma de 1999, su naturaleza jurídica cambió.

1.4 El municipio como nivel de gobierno

Antes que nada es necesario saber, qué significa teóricamente que el municipio sea un nivel de gobierno.

Carlos Quintana Roldan, apunta que el hecho de que el municipio sea un nivel de gobierno cuyo órgano máximo es el Ayuntamiento, significa en síntesis, que éste se encuentra dentro de la esfera del **poder público** y por tanto puede emitir actos de gobierno.¹⁸²

En sentido general, tener poder público significa que se está dentro de la esfera del poder estatal, ya que “es la instancia social que conduce (que gobierna) a la comunidad (estatal).”¹⁸³ Esta instancia social se refiere a la fuerza real de la sociedad que se expresa en la coercitividad del estado, lo cual nos hace volver a la teoría contractualista, en la cual el poder público dimana del pueblo y se delega por voluntad general a un ente que lo ejercerá en nombre de ella, es decir el poder público pertenece al estado por delegación de la voluntad general.

El artículo 39 de la Constitución Mexicana expresa:

La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tienen, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**. Tomo V, PORRUA-UNAM, México, 2002, pág. 619.

Las características del poder público son:

1. Es común, porque afecta a todos los miembros de la comunidad y se le atribuye a la comunidad en su conjunto.
2. Es supremo, ya que se considera que su cualidad es la soberanía.
3. Por tanto es independiente, a lo que le agregaría que también puede ser autónomo
4. Se designa a instituciones o entidades concretas a través de las cuales se manifiesta y funciona el poder del estado.¹⁸⁴

En resumen, implica tener investidura de autoridad frente a otros y como tal, tener capacidad para ejercer actos de gobierno o de autoridad, por ello se regulará por el denominado derecho público.

El **derecho público**, es el que atañe a cuestiones públicas, ya que se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de autoridad, determinando y creando a los órganos competentes para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

Reynaldo Robles Martínez, expresa que el derecho público tiene las siguientes especificaciones:

1. En cuanto a su **contenido**: abarca todas las normas que se refieren a la construcción, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares.
2. En cuanto a sus **relaciones**: son públicas todas aquellas en las que intervenga como sujeto activo o pasivo el estado ejercitando su autoridad o imperium, por medio de algún órgano.

¹⁸⁴ Ibidem.

3. En cuanto a las características de sus **actuaciones**: son públicas todas aquellas que se realicen en nombre del estado y en ejercicio de su soberanía, por ejemplo el uso de la fuerza, el otorgamiento de concesiones, actos jurisdiccionales y administrativos.
4. En cuanto al **modo de operar**: la presencia del estado imprime imperiosidad que se manifiesta en la posibilidad de usar la fuerza coactiva para imponer una solución y la ausencia de consultar a la otra parte.¹⁸⁵

De forma, que todo aquel que tenga la característica de derecho público puede emitir **actos de gobierno o autoridad**, que se dividen en ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales.

1.5 La forma de gobierno municipal y su integración

El máximo órgano de gobierno del municipio es el **ayuntamiento**, el que se integra de manera colegiada por: el presidente municipal, síndicos y regidores; el cual se ostenta como el representante legal del Municipio y tiene facultades gubernativas y administrativas,¹⁸⁶ que se ejercen por cada uno de sus miembros, cada uno con funciones específicas y distintas.

Además, de ser el único gobierno local dentro de los estados, conforme el artículo 115 de la constitución federal, que establece, que no habrá autoridad intermedia entre el ayuntamiento como gobierno municipal y el gobierno del estado.

Se integra por un presidente y el número de regidores y síndicos que determine la constitución y leyes municipales de cada estado. En Chiapas, la legislación

¹⁸⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit.

¹⁸⁶ Artículo tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1988.

Al respecto también la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero publicada en el Periódico Oficial el 5 de enero de 1990, en el artículo 26 establece que los Ayuntamientos son órganos de gobierno a través de los cuales se realiza el gobierno y administración del municipio dentro de los límites del mismo y conforme las competencias legales.

municipal establece, que el criterio para determinar el número de autoridades, será el número de habitantes que residan en cada municipio. Quedando de la siguiente forma:

1. Cuando la población no exceda de más de 7,500 habitantes el ayuntamiento se compondrá del presidente municipal; un síndico y tres regidores propietarios y sus respectivos suplentes de mayoría relativa, así como dos regidores por representación proporcional.
2. Cuando la población sea de más de 7,500 habitantes pero no exceda los 100,000 se integrará por el presidente municipal; un síndico propietario y un suplente; seis regidores propietarios y tres suplentes de mayoría relativa, así como cuatro regidores de representación proporcional.
3. Cuando la población sea de más de 100,000 habitantes se integrará se el presidente municipal; un síndico propietario y un suplente; ocho regidores y cuatro suplentes de mayoría relativa, así como seis regidores de representación proporcional.¹⁸⁷

Los cargos del ayuntamiento son obligatorios e irrenunciables o excusables salvo causa justificable, lo que no quiere decir, que sean gratuitos y duran tres años.

En Oaxaca se sigue el criterio por habitantes como en Chiapas, sólo que establece previamente el requisito de 15,000 habitantes como mínimo, así como tener los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo para poder tener la categoría de municipio.¹⁸⁸

Sin embargo, si bien no existe diferencia de criterio en cuanto a la integración del municipio, sí existe una diferencia notable entre la legislación de cada estado, ya que mientras que, en Chiapas no se hace referencia alguna sobre derechos de los

¹⁸⁷ Constitución Política del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de febrero de 1921, última reforma publicada el 17 de agosto de 2003.

¹⁸⁸ Artículo 59 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Bando solemne el 4 de abril de 1922, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 20 de marzo del 2004.

pueblos y comunidades indígenas referentes a el gobierno municipal, en Oaxaca sí se contempla.

1.6 De la forma de elección por sistema de partidos y por usos y costumbres

Se analizará dos formas diferentes de elección de miembros del ayuntamiento, conforme la legislación de cada uno de los estados, ya que la de Chiapas sólo contempla la elección por sistema de partidos y en Oaxaca también se reconoce el sistema por usos y costumbres de los pueblos indígenas.

1.6.1 Elección por sistema de partidos en Chiapas

Por proceso electoral se entiende, según el artículo 97 del Código Electoral del estado, como “el conjunto de actos, resoluciones, tareas y actividades que realicen los ciudadanos, los partidos políticos, los organismos electorales y las autoridades estatales y municipales con objeto de integrar los órganos de representación popular.”¹⁸⁹ Y tiene tres etapas: a) la preparación de la elección, b) la jornada electoral y c) la posterior a la elección, las cuales se regulan de manera específica en el código citado.

Se realiza por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, conforme el sistema de partidos o coaliciones.¹⁹⁰ Tal y como lo expresa el Código Electoral del estado de Chiapas, ya que son los únicos sujetos que tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, cuyo registro se debe hacer ante el Consejo Municipal Electoral correspondiente.

¹⁸⁹ Código Electoral del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 6 de mayo de 1995, última reforma publicada el 24 de octubre del 2000.

¹⁹⁰ Conforme a los principios establecidos en el artículo 116 fr. IV de la constitución federal en materia electoral: las elecciones deben hacerse por sufragio universal, secreto y directo; el ejercicio de la función electoral esta a cargo de las autoridades electorales y serán principios rectores la legalidad, objetividad, certeza, imparcialidad e independencia; el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia; y el establecimiento de medios de impugnación, así como plazos convenientes para desahogo de todas las instancias impugnativas de acuerdo al principio de definitividad.

Los requisitos para ser miembro del ayuntamiento conforme la legislación chiapaneca son:

1. Ser ciudadano chiapaneco con pleno goce de derechos, para lo que se requiere:
 - a) Haber nacido en territorio del estado, o ser hijo de padre o madre chiapanecos cuando hallan nacido fuera del estado y tener 18 años de edad y modo honesto de vivir
 - b) O bien, tener cinco años de residencia consecutiva y modo honesto de vivir.
2. No prestar servicios a gobiernos o instituciones extranjeras, específicamente la Ley Orgánica Municipal expresa no tener cargo, empleo, comisión en el estado o en otros estados, ni de la federación o en algún municipio, salvo que se separen de su cargo 90 días antes de la elección.
3. No haber sido sujeto a jurisdicción penal o sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección, y no estar sujeto a causa penal por delito intencional.¹⁹¹

La elección del ayuntamiento será cada tres años, el primer domingo de octubre del año electoral, cuando la elección sea extraordinaria se hará cuando sea convocada por el congreso del estado en la fecha que la convocatoria señale.

Las autoridades que intervienen en el proceso electoral son el Instituto Electoral estatal, el Congreso local y el Tribunal Electoral del Estado. En el caso específico del municipio las autoridades electorales competentes son los Consejos Electorales Municipales designado por el Consejo General del Instituto Electoral del estado, los cuales residirán en las cabeceras de los municipios.

¹⁹¹ Artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

El órgano que conocerá las infracciones cometidas durante el proceso electoral, será el Consejo General, en la forma que establece los artículos 291 al 299 del Código Electoral del Estado de Chiapas ; y el Tribunal Electoral tiene a su cargo la substanciación y resolución de los recursos de revisión y queja, así como la calificación de las elecciones declarando la validez o nulidad de las mismas en los casos que el código electoral y la ley de medios de impugnación en materia electoral prevengan.

La reelección para el periodo inmediato está prohibida, tanto para los cargos de elección directa como para los de elección indirecta, o por nombramiento o designación que desempeñen funciones referentes a los cargos del ayuntamiento.

La constitución del estado en el artículo 61, establece que “todos” los funcionarios propietarios no podrán ser reelectos para suplentes en el periodo inmediato. Pero, si fueron suplentes y no ejercieron el cargo, o bien lo ejercieron pero renunciaron a él 12 meses antes a la fecha de elecciones, podrán ser electos como propietarios para el periodo inmediato. Sin embargo la Ley Orgánica Municipal lo contempla de manera diferente, ya que a los presidentes municipales y síndicos de elección directa no pueden ser electos para el periodo inmediato, así como tampoco las personas de designación indirecta, designación o nombramiento, pero considera una excepción ya que en caso de los regidores si pueden ser elegidos para otro cargo diferente en el periodo inmediato siguiente.

1.6.2 Elección por sistema de usos y costumbres en Oaxaca

Otra forma de elección, es la que se hace conforme al propio sistema normativo de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como lo prevé la constitución federal, que en el artículo segundo referente a los derechos de los pueblos indígenas en el apartado A que expresa: se reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de autonomía para: elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas

tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y en manera específica se les reconoce el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes para los ayuntamientos conforme sus tradiciones y normas internas, delegando a las constituciones y leyes de las entidades federativas el reconocimiento y regulación de este derecho.

Derecho que solo la constitución oaxaqueña ha legislado, ya que se reconocen las tradiciones y prácticas democráticas que las comunidades indígenas han usado para elegir a las autoridades del Ayuntamiento,¹⁹² se delega a la ley electoral la protección del sistema de usos y costumbres como derecho colectivo cuyo sujeto son las comunidades indígenas.

El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), regula de forma general en cinco capítulos, el procedimiento para elección de los Ayuntamientos a través de las normas de derecho consuetudinario, al cual define como el conjunto de actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos del municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades del ayuntamiento, que van desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y escrutinio, hasta el cierre de elección y emisión de declaración de validez.

En el estado, 418 de los 570 municipios, son los que se rigen por este sistema, según el Catalogo General de Municipios de Municipios por Usos y Costumbres (ver anexo 1) emitido por el Consejo General del Instituto Electoral.

Sin embargo, no cualquier municipio puede ser considerado como municipio de usos y costumbres y elegir a sus autoridades del ayuntamiento conforme ellos,

¹⁹² Artículo 25 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Oaxaca, reforma publicada en el Periódico Oficial del estado de fecha 13 de mayo de 1995.

sino tienen que cumplir con ciertas características, que establece el artículo 110 del citado código:

1. Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a derechos indígenas. Característica que resulta confusa, ya que parece referirse a las comunidades indígenas que pertenecen al municipio y no a él mismo.
2. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la **asamblea general comunitaria** de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.

De lo que podemos desprender que se hace reconocimiento sino expreso, si de facto de la asamblea como órgano máximo e inclusive de mayor jerarquía que el ayuntamiento, ya que va a ser ésta la que conforme a las normas propias integrará al órgano que renovará al ayuntamiento.

Sin embargo, al igual que la característica anterior resulta confusa, por que no es claro, sí sólo hace referencia a aquellos municipios que se integran por una sola comunidad indígena, lo que estaría alejado de la realidad ya que es necesario recordar que los municipios indígenas pueden estar integrados por varias comunidades de un pueblo o bien por varios pueblos.

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

Una característica importante que distingue a estos ayuntamientos de los que se eligen por sistema de partidos, es que no podrán tener ninguna filiación partidista.

Los requisitos que se deben cumplir para ser concejal, según el (CIPPEO) son:

1. Aquellos que deben cumplir todos los ciudadanos que aspiren a ser elegidos, y que se regulan en la constitución local, en los artículos 101 y 102, artículos que con la reforma del 8 de diciembre del 2000, pasan de manera limitada al artículo 113 ya que sólo se prevé que no pueden ser electos los militares en servicio activo, ni personal de la fuerza de seguridad pública del estado, y los servidores públicos tanto del estado como de la federación, podrán ser elegidos, si se separan de su cargo 120 días antes de la fecha de elecciones. Y los demás requisitos que se establecían en el artículo 101 y 102 se prevén en el artículo 27 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca: ser ciudadano del estado, en ejercicio de sus derechos y haber cumplido 18 años de edad; ser vecino del municipio donde se hace la elección o tener una residencia mínima de un año anterior al día de elección; tener modo honesto de vivir; por cada miembro propietario se elegirá un suplente. Agregándose los siguientes no haber sido sancionado por delitos intencionales; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto y no ser servidor público municipal, del Estado o de la Federación a excepción de que se separen del servicio activo 120 días antes de la fecha de elección.
2. Aquellos que establezca la comunidad o comunidades conforme su sistema normativo y que el código electoral expresa como estar en ejercicio de los derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad.

También prevé requisitos que deben ser cumplidos por los electores, que son: estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria.¹⁹³

¹⁹³ Artículo 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial el 12 de febrero de 1992.

Lo anterior resulta contradictorio, como se estudió en el capítulo anterior los requisitos de pertenencia y de adquisición de derechos y obligaciones conforme el sistema normativo de los pueblos indígenas es muy diferente al del estado, por que se adquieren siempre y cuando se haya participado en los trabajos colectivos y fiestas, se haya cumplido con el sistema de cargos y la edad generalmente es de los 16 años o antes si se ha constituido una familia, etc.

El procedimiento se divide en cuatro fases: la preparación; la jornada electoral; los resultados y la declaración de validez; y la de controversias que surjan por renovación de ayuntamientos. Francisco López Barcenas, las enumera como: la de declaratoria, el proceso, la convalidación y el de solución de controversias.¹⁹⁴

De la **preparación o de declaratoria**, esta fase requiere de dos actos de autoridad, el primero del órgano electoral del estado específicamente del Consejo General del Instituto electoral, que en su primera sesión del año electoral, precisará los nombres de los municipios que elegirán a los concejales por las normas de derecho consuetudinario y los publicará en el Periódico Oficial como catálogo general de municipios por usos y costumbres. Esta declaración es importante, por que de ella depende que el municipio se rija el sistema electoral por usos y costumbres.

A lo que, el autor anteriormente citado, agrega que esta disposición es inconsistente, ya que no se le da ninguna intervención a los municipios para que ellos determinen si se rigen por el sistema de partidos o por el de usos y costumbres, por lo que el consejo general debe limitarse a constatar que quienes deseen elegir autoridades por norma consuetudinaria cumplan los requisitos establecidos.¹⁹⁵

¹⁹⁴ López Barcenas, Francisco. **Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca**. En <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/20.pdf>

¹⁹⁵ Ibidem.

Y el segundo acto, es de la asamblea general comunitaria que debe integrar un órgano encargado de nombrar a las nuevas autoridades del Ayuntamiento, conforme su tradición o previo acuerdo de sus integrantes. Los cuales deben informar oportunamente y por escrito al Instituto Electoral de la fecha, hora y lugar en que se celebraran las elecciones.¹⁹⁶ De esta obligación se puede observar que a pesar, de que, se les deja en libertad para integrar este órgano conforme su tradición o por acuerdo, y garantiza que no podrá intervenir otra autoridad electoral, obliga a los pueblos indígenas a crear un órgano electoral que no es parte de sus instituciones electorales propias, por ello sería mejor que se reconocieran sus instituciones electorales propias.

Para ello, el Consejo General del Instituto creo la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres que está encargada, entre otras cosas, de recabar la información sobre las fechas de elección, por lo que debe recorrer todos los municipios que elegirán autoridades.

De la **jornada electoral o proceso**, en esta fase se regula de manera muy general los requisitos que se deben cumplir, ya que serán los pueblos y comunidades indígenas, la que la doten de contenido:

1. Se debe seguir con las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección (reglas, principios y reglas conforme su sistema normativo).
2. Se debe respetar fechas, horarios y lugares que tradicionalmente se acostumbra para el procedimiento de elección.
3. La jornada termina cuando se levanta una acta que contiene la forma en que se desarrolló la elección y las personas que resultaron electas, firmada por las autoridades municipales en función, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la

¹⁹⁶ Artículo 115 y 116 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

comunidad que por costumbre deban hacerlo, los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere necesario.¹⁹⁷

Las personas que presidieron la elección, deben hacer llegar de inmediato los resultados al Instituto Electoral.

A petición de las autoridades del municipio, podrá asistir como observadora la Dirección de Elecciones por usos y costumbres, que también esta obligada a integrar expedientes electorales con la documentación relativa a la elección para que el Consejo General decrete la validez y expida las constancias de mayoría, así es como inicia la siguiente fase.

De la **declaración de validez o convalidación**, esta parte, está a cargo de los órganos estatales, ya que será el Consejo General del Instituto, quien de validez y expida las constancias de mayoría a los concejales municipales, firmadas por el presidente y el secretario, todo ello en una.¹⁹⁸

Hecho esto, la Dirección General del Instituto, remitirá copias a la legislatura estatal para que esta ratifique y expida el decreto correspondiente que se publique en el Periódico Oficial.

Es importante hacer notar, que ninguno de los tres órganos anteriores, califica las elecciones, es decir determinan si esta bien o mal sino solo convalidan los resultados obtenidos por usos y costumbres.

De la **solución de controversias** que surjan en cualquier parte del proceso, desde que el Instituto determina que municipios se regirán por usos y costumbres hasta la declaratoria de validez.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Artículo 117, ibidem.

¹⁹⁸ Artículo 120, ibidem.

¹⁹⁹ Artículo 125, ibidem.

El órgano competente para conocerlas es el Consejo General del Instituto, la forma en que se resolverán serán por orden de preferencia: se buscara previamente la conciliación,²⁰⁰ si ésta no es posible resolverá el Consejo General conforme lo que establece el artículo 110 referente a los requisitos que deben cumplir los municipios por usos y costumbres, por el Catálogo General de Municipios por usos y costumbres, o por consulta con la comunidad.

1.7 De la toma de posesión e instalación

Conforme a la ley orgánica de los estados de Chiapas y Oaxaca los ayuntamientos por sistema de partidos tomarán posesión el día primero de enero siguiente al de su elección y desempeñan el cargo durante tres años.

Los ayuntamientos que se elijan por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión el mismo día que lo hacen los ayuntamientos que se eligen por partidos políticos, sin embargo desempeñaran su cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen pero que no exceda de tres años.²⁰¹

En general las formalidades que la legislación chiapaneca establece para la renovación del Ayuntamiento son: se hará en sesión solemne, en la que deben estar presentes los integrantes del Ayuntamiento saliente y el entrante; se instalará legalmente con la mayoría de sus miembros, a través de declaratoria de instalación; el nuevo Ayuntamiento presentará el programa de trabajo para su periodo de gestión; y el saliente en acta circunstanciada entregará inventario de los bienes muebles e inmuebles y fondos del Ayuntamiento.

²⁰⁰ La conciliación consiste en una serie de actos por medio de los cuales las partes, que representan distintos intereses sobre un mismo problema y por lo mismo reclaman diversos derechos, pueden llegar aun acuerdo haciéndose mutuas concesiones. La base de ellas es que ninguna de las partes obtiene todo lo que reclama. López Barcenas, Francisco. **Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca**. Op. cit.

²⁰¹ Constitución del Estado de Oaxaca, artículo 113 fracción I, reglamentado en la Ley Municipal artículo 23 y 31 y en el CIPPEO artículo 123 y 124.

Es preciso anotar, que la legislación oaxaqueña no establece sí la instalación del ayuntamiento por usos y costumbres se hará conforme sus sistemas normativos o debe cumplir con las formalidades establecidas para los ayuntamientos que se eligen por el sistema de partidos.

1.8 De su funcionamiento y residencia

Los Ayuntamientos chiapanecos, residirán en las cabeceras municipales y sólo podrán cambiarla con aprobación de la legislatura del estado.²⁰²

Por ser un órgano colegiado de gobierno, es una asamblea deliberante que funcionará en sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, las cuales serán públicas y por excepción privadas a consideración del mismo ayuntamiento.

Para celebrarse requieren de la presencia del presidente municipal y por lo menos la mitad de sus miembros, sí faltare el presidente se celebrarán con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de los miembros.²⁰³

Las sesiones las presidirá el presidente municipal y en ausencia de él, el primer regidor y en su ausencia el que siga en número. Quien presida tendrá el voto de calidad. Así mismo, los acuerdos se tomarán por mayoría de votos y llevarán un libro de actas en que se asentarán los asuntos tratados.

Su organización interior generalmente, es a través de comisiones especializadas para supervisar, estudiar e investigar alguna tarea de competencia del municipio.

²⁰² Artículo 33 de la Constitución de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

²⁰³ Artículo 36, ibidem.

1.9 De su personalidad jurídica

El artículo 115 de la constitución federal, en la fracción II establece que los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley.

La ley orgánica municipal de Chiapas en el artículo segundo, determina que son entidades con personalidad jurídica, por tanto son sujetos de derechos y obligaciones, así como son autónomas en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

Tienen personalidad jurídica, para:

1. A nivel municipal:

- a) Adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.
- b) Emitir actos de autoridad o gobierno, el artículo 10 bis de la Ley Orgánica Municipal de Chiapas, expresa que, en todo el estado se dará fe, crédito y valor a los actos públicos, registros, despachos y certificados de las Autoridades Municipales.

2. A nivel local

- a) Presentar controversias constitucionales ante el pleno de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia que surjan entre: dos o más municipios o entre un municipio o varios municipios y el poder legislativo o el ejecutivo local.
- b) Presentar acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear posible contradicción entre una norma de carácter general y la constitución local, la que, sólo podrá ser presentada por el equivalente al 33% de los ayuntamientos de la entidad.
- c) Presentar acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y esté afectando el debido

cumplimiento de la constitución local, la que, se presentará por los menos por la tercera parte de los ayuntamientos.

- d) Actuar en la resolución de cualquier tipo de controversias, entre dos o más municipios los que serán resueltas por la legislatura estatal.²⁰⁴
- e) Presentar iniciativas de leyes a la legislatura estatal, siempre y cuando tengan que ver con la vida municipal.²⁰⁵

3. A nivel federal

Respecto a la personalidad jurídica que el municipio puede tener al exterior de la entidad federativa, ésta se ve reducida, ya que no podrá tener relación jurídica alguna con la federación a excepción de la judicial y con otras entidades federativas.

Sí éstos tienen algún asunto que tratar o resolver con alguna de ellas, tendrá que ser a través de la representación del ejecutivo del estado.²⁰⁶

El artículo 113 fracción I de la constitución de Oaxaca, es expresa en este sentido: “La representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del estado, corresponde al ejecutivo, como representante de toda la entidad.” así, quien tiene facultad para celebrar convenios con la federación es el gobernador.

Respecto a la cuestión judicial podrán:

- a) Interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a excepción de las que se refieran a materia electoral y se susciten entre: la federación y el municipio; el distrito federal y el municipio; entre dos municipios de diferente estado; y entre un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales.

²⁰⁴ Artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

²⁰⁵ Artículo 27 Fracción IV, ibidem.

²⁰⁶ Artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

1.10 De su jurisdicción territorial

Reynaldo Robles Martínez, anota, que todo municipio se asienta en una circunscripción territorial, que va a ser la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad federativa.

Jerarquizando según el autor, la siguiente forma: a) el municipio es la base territorial de una entidad federativa; b) la suma de los municipios constituye el territorio de una entidad federativa; y c) el territorio nacional es la suma de los territorios de las entidades federativas.²⁰⁷

Por tanto, hay tres espacios territoriales: a) federal, que es todo aquello que integra a la federación inclusive el espacio aéreo, marítimo y el subsuelo; b) entidad federativa, que es todo el espacio delimitado dentro de su jurisdicción geográfica, excluyendo los espacios aéreo, marítimos y el subsuelo; y c) municipal, que es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal; son círculos primarios donde se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo se resuelven en el siguiente círculo (la entidad federativa). Lo que Kelsen denomina como el ámbito espacial de validez de la norma.

Esta jurisdicción territorial se regula por las leyes orgánicas municipales, la chiapaneca enumera y denomina a los municipios que existen en el estado (111 municipios según el artículo 11), y establece que los municipios tendrán el territorio comprendido dentro de los límites que ella les reconoce, y será facultad del estado modificar y suprimir los municipios existentes, así como crear otros cuando lo crea conveniente,²⁰⁸ acto que deberá ser aprobado por la mayoría de los ayuntamientos del estado, debiéndola dar a conocer dentro de los 60 días

²⁰⁷ Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit., pág. 233.

²⁰⁸ Artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

contados a partir de la fecha en que se les someta a consideración el asunto, su abstención significara aprobación.

Los conflictos sobre límites territoriales serán resueltos por el congreso cuando no sea de carácter contencioso, ya que sí es el caso, resuelve el poder judicial.

1.11 De la intervención de la legislatura estatal en la forma de gobierno municipal

La legislatura estatal puede intervenir en varios casos:

1. Puede con las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y cuando exista derecho de audiencia para presentar alegatos y pruebas:
 - a) Suspender o declarar desaparecidos a los ayuntamientos por alguna causa grave. La ley orgánica municipal de Chiapas expresa como causa, que el ayuntamiento se haya desintegrado o no sea posible el ejercicio de sus funciones de acuerdo a la Constitución federa y local.²⁰⁹ Para ello, se requiere previa petición del ejecutivo estatal, los diputados o los consejos de participación y colaboración vecinal para que el congreso conozca de las causas y posteriormente citará a audiencia.
 - b) Para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros según las causas graves que enumera la legislación citada, de la siguiente forma:
 - 1) quebrantar los principios del régimen federal o constitucional local
 - 2) violar las garantías individuales y sociales establecidas en la constitución local y federal
 - 3) abandonar sus funciones por quince días sin causas justificada,
 - 4) faltar a tres sesiones de cabildo sin causa justificada en un periodo de 30 días

²⁰⁹ Artículo 169, ibidem.

- 5) suscitar conflictos que hagan posible el funcionamiento del ayuntamiento
 - 6) fallar reiteradamente al cumplimiento de sus funciones
 - 7) promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases orgánicas políticas distintas a las establecidas en la constitución local y federal
 - 8) estar sujeto a proceso por delito intencional
 - 9) estar física o legalmente incapacitado
 - 10) que el ayuntamiento dejare de funcionar o desacate reiteradamente la legislación estatal y
 - 11) cuando no cumplan los requisitos de elegibilidad.²¹⁰
- c) Ante la desaparición del ayuntamiento o suspensión de todos los integrantes y no se pueda celebrar elecciones, instalará un consejo municipal, para cumplir con los periodos respectivos, integrado por mínimo tres personas máximo cinco, que deberán cumplir los requisitos para ser regidor.²¹¹
2. Celebrar elecciones extraordinarias en caso de no haberse celebrado la elección del ayuntamiento o haberse declarado nula.²¹²
 3. Modificar y suprimir los municipios existentes, así como crear otros cuando lo crea conveniente.
 4. Otorgar licencias permanentes o temporales para separarse del ejercicio de sus funciones; las temporales no pueden exceder de 15 días, también se necesita la licencia del ayuntamiento.
 5. Nombrar a los sustitutos o suplentes en caso de renuncia o falta definitiva de alguno de los miembros.
 6. Aprobar las causas justificadas por las cuales algún miembro quiera renunciar a su cargo y hallan sido calificadas por el ayuntamiento.
 7. Autorizar el cambio de residencia de los ayuntamientos.
 8. El artículo 35 de la ley municipal chiapaneca establece como obligación de los miembros del ayuntamiento el concretarse a cumplir con las funciones

²¹⁰ Artículo 174, ibidem.

²¹¹ Artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

²¹² Artículo 29 Fracción XXX , ibidem.

que le señala la constitución estatal y sus leyes respectivas. Sin embargo el mismo numeral, le da facultad a la legislatura para otorgar autorización a los miembros del ayuntamiento a ejercer otros cargos o comisiones en el municipio, en el estado o la federación y recibir remuneración.

1.12 De los órganos de gobierno auxiliares del municipio

En la legislación estatal de los estados de Chiapas y de Oaxaca se prevén formas de gobierno auxiliares de los municipios como órganos dependientes o desconcentrados de éstos, cuya función se reduce a ser representantes de los ayuntamientos en las localidades a las que pertenecen.

En Chiapas se les denomina agencias y subagencias municipales y en Oaxaca agencias municipales y agencias de policía. Las autoridades que estarán a cargo de las agencias y subagencias municipales, serán un agente y un subagente municipal correspondientemente; las que estarán a cargo de las segundas serán un agente municipal y un agente de policía con sus respectivos suplentes.

Durarán en el cargo tres años, es decir el mismo periodo que dura el ayuntamiento, sin embargo en el caso de Oaxaca se contempla que éstos duraran en el cargo, en caso de que se trate de pueblos indígenas lo que determinen sus usos y costumbres.

Tendrán esta categoría si cumplen con el siguiente requisito:

1. En Chiapas: las agencias municipales tienen que ser poblados con más de 1,000 habitantes; las subagencias tienen menos de 1,000 habitantes.²¹³
2. En Oaxaca: las agencias municipales deben de contar con una población no menor de 10,000 habitantes; y las agencias de policías con una población de mínimo 5,000 habitantes.²¹⁴

²¹³ Artículo 56 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

La forma en que se nombran o designan es también diferenciada:

1. En Chiapas las nombra el ayuntamiento el primer año de su gestión.
2. En Oaxaca, el nombramiento se realiza de la siguiente forma: en primer lugar se privilegia la designación directa del presidente municipal, y en caso de que no se haya hecho de esa forma, el ayuntamiento tiene que emitir una convocatoria para su elección dentro de los 40 días después de su toma de posesión, la que se hará el último domingo de febrero en la fecha que señale el ayuntamiento. En el caso de pueblos indígenas se respetarán los usos y costumbres.²¹⁵

Sin embargo en los dos casos pueden ser removidos por causa justificada por el ayuntamiento, pero en ninguno de los ordenamientos se establecen esta causa.

Sus atribuciones serán de manera general: vigilar el cumplimiento de la legislación municipal; ejecutar las resoluciones del ayuntamiento; vigilar de la seguridad, tranquilidad, orden y salubridad pública; promover de la participación ciudadana; coadyuvar con las autoridades judiciales; en Oaxaca se le obliga a rendir informe anual a la población sobre la aplicación, monto y destino de los recursos asignados por el ayuntamiento, y gestiones realizadas, también debe realizar un informe para el ayuntamiento; y las demás que les asignen las leyes.

Tomando en consideración de que, en Chiapas no se toca el siguiente tema, en Oaxaca se establece que las comunidades y pueblos indígenas ejercerán su autonomía en los niveles de: a) agencia municipal, b) agencia de policía, c)

²¹⁴ Artículo 10 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca publicada en el Extra del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 10 de enero de 2003.

²¹⁵ Artículo 68, ibidem.

municipio y d) asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí, o comunidades y municipios.²¹⁶

Lo que si bien, reconoce otros niveles de autonomía y ejercicio de gobierno, reduce e impone la estructura de agencias municipales o de policía como forma de organización política a las comunidades indígenas y reduce sus atribuciones a las que la ley les impone; además de organizar a las comunidades indígenas de manera vertical de arriba hacia abajo, considerándolas como una categoría inferior, dependiente del municipio. Debido a esta jerarquización el ejercicio y la forma del gobierno municipal (sus instituciones, autoridades, etc.), tampoco se determina a partir de las comunidades, sino siguen la misma suerte que las agencias, ya que su estructura y funcionamiento es impuesta desde la legislación municipal.

Como lo afirma el artículo 13 fracción III, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, al definir a la comunidad indígena, como aquellos conjuntos de personas que forma una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un pueblo indígena reconocidos por la constitución oaxaqueña y tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio como agencia municipales o de policía.

1.13 De los municipios mayoritariamente indígenas y los no indígenas o con población indígena

En la constitución federal no existe la figura jurídica de municipios mayoritariamente indígenas, sino en el artículo segundo sólo habla de municipios con población indígena, cuando se hace referencia a la elección de los representantes a los ayuntamientos, como se mencionó anteriormente.

²¹⁶ Artículo 8 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca publicada en el Periódico Oficial, el 19 de junio de 1998.

La constitución chiapaneca se limita al reconocimiento a nivel comunal de sus formas de gobierno y sistemas normativos. No reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para conformar sus propios municipios y consecuentemente el derecho colectivo a gobernarse en diferentes niveles, solo concede reconocimiento de los derechos individuales de las personas que pertenezcan a comunidades indígenas en municipios mayoritariamente indígenas, al acceso a la justicia. En los que, el trámite y resolución de controversias se hará conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales.²¹⁷ Para lo cual, el Supremo Tribunal de Justicia instituirá juzgados de paz y conciliación, que se regirán por los principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y prontitud, que solo tendrán jurisdicción para conocer de asuntos o controversias donde las dos partes sean indígenas y se excusarán cuando una de las partes no lo sea.²¹⁸

Tan no existe este reconocimiento, que la propia constitución del estado en el artículo 11 referente a la suspensión de derechos de los ciudadanos, en su fracción IV, establece como una de las causas de suspensión negarse a desempeñar el cargo de síndico, regidor o presidente municipal.

En Oaxaca, además del reconocimiento del derecho a elegir a sus autoridades por medio de sus prácticas jurídicas propias en los municipios indígenas. Se establece la obligación para los ayuntamientos de municipios no indígenas donde se encuentren una o varias comunidades indígenas promover la creación de regidurías de asuntos indígenas, las que serán designadas conforme sus tradiciones políticas.²¹⁹ Además de tener la obligación de respetar la autonomía de las comunidades y en caso de disenso el estado por conducto de la

²¹⁷ Artículo 13 de la Constitución Política de Estado de Chiapas.

²¹⁸ Artículo 12 y 14 de Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, publicada en el periódico oficial el miércoles 29 de julio de 1999.

²¹⁹ Artículo 11 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Procuraduría para la Defensa Indígena buscará la concertación y la convivencia plural.²²⁰

También reconoce la preservación del tequio como una forma de organización social, a cargo de las autoridades del municipio y las comunidades, los que estarán encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena y podrán ser considerados como pago de contribuciones municipales.²²¹

1.14 De la asociación y coordinación municipal

En la constitución federal, se establece que los municipios sólo se podrán asociar y coordinar para la mejor eficacia de la prestación de servicios y ejercicio de sus funciones, previo acuerdo de sus ayuntamientos.²²²

Cuando se trate de dos o más municipios de diferentes entidades federativas, deben contar con la aprobación de las legislaturas de éstas, respectivamente.²²³

En caso de las comunidades indígenas se podrán asociar o coordinar dentro del ámbito municipal en los términos y para los efectos que prevenga la ley,²²⁴ sin hacer referencia a que ley se refiere.

Sin embargo en Oaxaca, como se mencionó se reconoce como uno de los niveles de ejercicio de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas a las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí, o

²²⁰ Artículo 12, ibidem.

²²¹ Artículo 12 de la Constitución del Estado de Oaxaca.

²²² De igual manera la Ley Orgánica del Municipio Libre de Guerrero regula la coordinación de los municipios en el artículo 178 que establece: “Los Municipios del Estado, previo acuerdo de sus Ayuntamientos y aprobación expresa del Congreso del Estado, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.”

²²³ Párrafos que se legislan de igual manera en las constituciones de Chiapas y Oaxaca.

²²⁴ Párrafo que se agregó en la reforma del 14 de agosto del 2001.

comunidades y municipios. Las cuales pueden “adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua y formas de gobierno, del pueblo indígena al que pertenezcan.”²²⁵

Se podrán crear libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica, y tendrán por objeto: a) el estudio de los problemas locales, b) la realización de programas de desarrollo común, c) el establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico, d) la capacitación de sus funcionarios y empleados, e) la instrumentación de programas de urbanismo y f) las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.²²⁶

1.15 De la justicia municipal

La impartición de justicia se ejerce de manera diversa según la entidad federativa de que se trate, Chiapas y Oaxaca son un claro ejemplo de lo anterior.

En Oaxaca, la impartición de justicia esta a cargo de uno o más servidores públicos denominados Alcaldes o jueces municipales, los cuales son parte de la estructura municipal, ya que son designados por la mayoría de los integrantes del ayuntamiento²²⁷ y sus atribuciones y procedimiento para impartir justicia se regulan en la ley municipal.

El tiempo que duran en el cargo es de un año prorrogable por acuerdo del cabildo hasta el término de su gestión, por cada Alcalde deberá haber dos suplentes y los requisitos que deben cumplir es haber cumplido 25 años y así como cubrir los requisitos que se establecen para los demás miembros del ayuntamiento.

Entre sus funciones están conocer de asuntos de jurisdicción voluntaria; ser instancia conciliadora en asuntos civiles y mercantiles que no excedan de 150 salarios mínimos generales y; fungir como auxiliares de los jueces y tribunales del

²²⁵ Artículo 13 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

²²⁶ Artículo 113 fracción V de la Constitución del Estado de Oaxaca.

²²⁷ Artículo 113 fracción VIII, ibidem.

estado, por lo cual desempeñaran las funciones que unos y otros le encomienden en materia civil, penal, familiar y mercantil.²²⁸ Y en caso que no existan Alcaldes las autoridades auxiliares serán las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas.²²⁹

En Chiapas la impartición de justicia está a cargo de Jueces municipales y sus suplentes, pero a diferencia de Oaxaca éstos pertenecen al Poder Judicial del Estado,²³⁰ de manera, que es el Consejo de la Judicatura en pleno quien los nombra tomando en consideración las propuestas que presenten los Ayuntamientos. Sus atribuciones, competencias y procedimiento están reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Estarán en el cargo el tiempo que dure el ayuntamiento que los propuso y se integrará de un juez propietario, un suplente, un secretario de acuerdos y un actuario por lo menos.

1.16 De las competencias del municipio

El artículo 115 de la constitución federal establece que las competencias otorgadas por ella, se ejercerán de manera “exclusiva” por los ayuntamientos. De las cuales, no se analizarán todas sino sólo las que se consideran importantes para los efectos de esta tesis, entre las que están:

La facultad para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción para: a)

²²⁸ Artículo 112 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, otras funciones que tiene es

²²⁹ Artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca publicada en el Periódico Oficial el 16 de octubre de 1999.

²³⁰ Artículo 2.- El Poder Judicial del Estado se integra por: el Supremo Tribunal de Justicia, El Tribunal Electoral, I Tribunal del Servicio Civil, el Consejo de la Judicatura, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Paz y Conciliación, los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena, los Juzgados Municipales y los demás servidores públicos del Poder Judicial, en los términos que establezca esta ley y demás ordenamientos legales. De la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 1998.

organizar la administración pública municipal, b) regular materias, procedimientos, funciones y servicios públicos y c) asegurar la participación ciudadana y vecinal.²³¹

Ahora, estas disposiciones jurídicas sólo se podrán aprobar cuando cumplan con los lineamientos que establecen las leyes en la materia, que expiden las legislaturas de los estados, las cuales tienen por objeto: a) establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias entre dicha administración y los particulares, b) las bases generales para celebrar los convenios de prestación de servicios y para la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria con el gobierno estatal, c) los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar soluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, d) el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando al no existir convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, para lo cual se necesitará la solicitud previa del ayuntamiento, aprobada por lo menos de las dos terceras partes de sus integrantes y d) las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con bandos o reglamentos.

De lo anterior se desprende la limitación que tiene el ayuntamiento para dictar sus disposiciones normativas, ya que además de delimitar su objeto, reduciéndolas prácticamente al ámbito administrativo, a las que versen sobre las funciones y a la participación vecinal, también lo constriñe a que sea dentro de los límites que marcan las leyes expedidas por las legislaturas del estado, las cuales según su objeto enumerado en el párrafo anterior tienen amplio margen en la materia municipal.

²³¹ Las constituciones de Oaxaca y Chiapas establecen esta competencia de la misma forma que la constitución federal.

A demás, de que en el último inciso se alude a que las legislaturas locales tendrán facultad para establecer las normas que deban aplicarse en los municipios que no tengan bandos o reglamentos, lo que también es limitante de la autonomía municipal ya que remite a las leyes estatales cuando se trata de una facultad exclusiva del ayuntamiento.²³²

Otras facultades legislativas son: iniciar leyes y decretos ante la legislatura del estado y ser parte del constituyente estatal para reformar, modificar o adicionar la constitución local.²³³

En materia de funciones y servicios públicos se establece de igual manera una lista de servicios públicos²³⁴ que debe prestar de manera exclusiva, para lo cual pueden coordinarse con otros municipios como ya se estudió anteriormente, o bien celebrar convenios con el gobierno del estado para que los preste de manera temporal o de manera coordinada.

Sin embargo para poder desempeñar estas funciones deben observar lo prescrito por las leyes federales y estatales, lo cual es contradictorio, ya que por un lado se trata de dotar de facultades exclusivas, atendiendo a su libertad y a la vez se deja al criterio de las legislaturas locales los elementos del ejercicio de esas facultades exclusivas.

En materia hacendaria, sólo tienen facultad para administrar de manera libre su hacienda, que estará integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura

²³² Huerta Barrera Rendón, Teresita. Op. cit., pág. 245.

²³³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit.

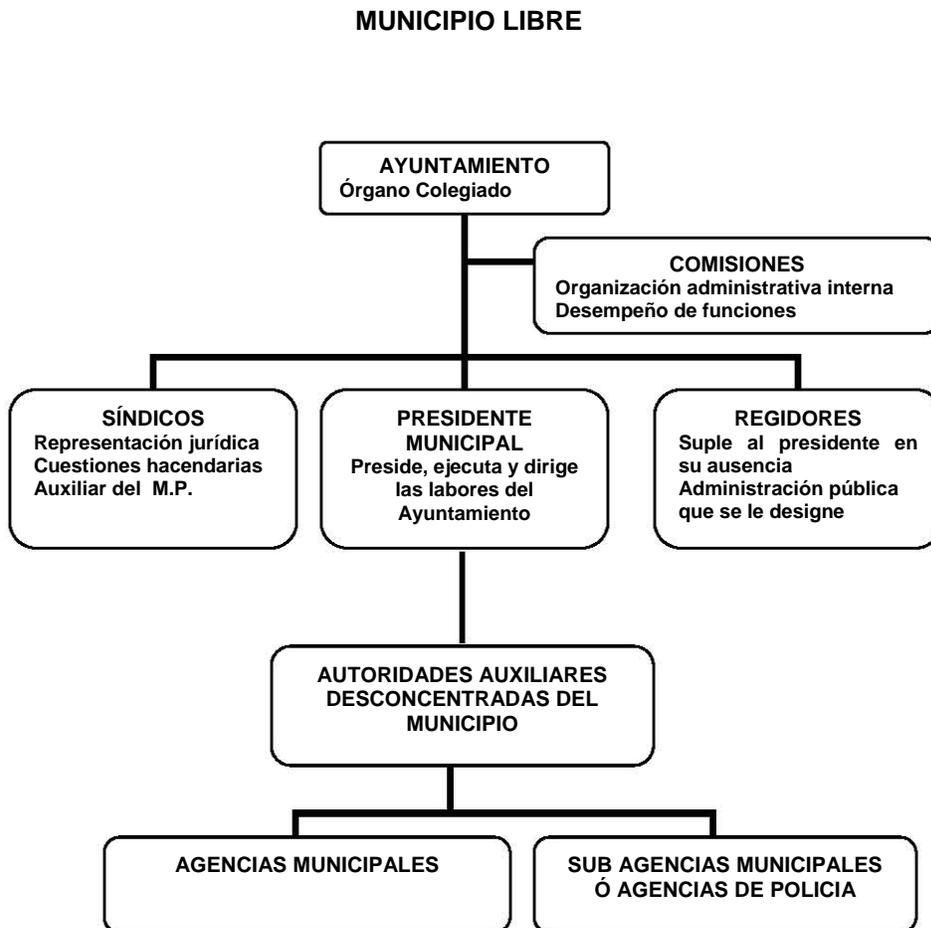
²³⁴ En el artículo 115 fracción III se enumeran las siguientes funciones o servicios: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, b) alumbrado público, c)limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastros, g) calles, parques y jardines y su equipamiento, h) seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito e i) los demás que las legislaturas estatales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas del municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.

estatal establezca a su favor,²³⁵ por lo que, los recursos que integren la hacienda municipal serán ejercidos directamente por el ayuntamientos o por quien autorice, conforme a la ley.

Ahora bien, la ley de ingresos municipal será aprobada por la legislatura del estado, ya que el ayuntamiento no tiene potestad tributaria. Sin embargo éste podrá presentar una iniciativa a la legislatura. Pero, el ayuntamiento aprueba su presupuesto de egresos, conforme sus ingresos disponibles. Por último la legislatura estatal tiene la facultad de revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

²³⁵ Según el artículo 115 fracción IV de la constitución federal, la hacienda municipal se integra por los siguientes ingresos que establece la legislatura local: a) las contribuciones y tasas adicionales sobre propiedad inmobiliaria, en su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, b) por los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios y c) la participaciones federales, cuyas bases, montos y plazos anualmente determina la legislatura.

1.17 Cuadro de la forma en que se constituye el gobierno municipal



CAPITULO IV

EL MUNICIPIO INDÍGENA Y OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN INDÍGENA LOCAL

1. Introducción al cuarto capítulo

El presente y último apartado de este trabajo tiene el objetivo de mostrar la forma en que se están organizando los pueblos y comunidades indígenas en los diferentes niveles de gobierno local; es decir la forma en que se están constituyendo sus municipios indígenas, tanto aquellos que se encuentran regulados por el marco normativo municipal, así como los que se están construyendo de facto en ejercicio de sus derechos colectivos, específicamente en ejercicio de su derecho de autonomía, como son los municipios autónomos en Chiapas y los niveles regionales en Chiapas y Guerrero. Lo cual servirá para hacer un análisis comparativo entre estas realidades y la forma en que se regula al municipio libre como tercer nivel de gobierno en la federación.

Para ello se ha hecho necesaria además de la investigación documental, otros instrumentos metodológicos como la investigación de campo en el caso de Chiapas, entrevistas a autoridades del Sistema comunitario de seguridad, justicia y reeducación en Guerrero dentro del Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades, desarrollado en el marco del CONACYT; y en el caso de Oaxaca es una investigación de campo realizada en la zona Mixe en Oaxaca en 1999, por la Maestra María Teresa Valdivia Dounce en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, de donde se han tomado los datos presentados por ella, para analizarlos en este apartado.

2. La población indígena en los municipios

Ahora bien, es importante saber cual es la situación social de los pueblos y comunidades indígenas, así como la densidad y distribución de esta población en los municipios.

En principio, el panorama general en nuestro país, es que, de 97,483 412 de mexicanos 10, 253 627 son indígenas, lo que representa el 10.5%, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Población total en México	97 483 412
Población indígena	10 253 627
Porcentaje	10.5
Población de cinco años y más hablante de lengua indígena	6 044 547
Porcentaje	7.1
Población no hablante de lengua indígena y estimada como indígena	4 209 080

De los 2, 443 municipios que existen en el país, la población indígena habita en 871 lo que representa el 35.7% del total de los municipios. De éstos más de la mitad tienen población mayoritariamente indígena, ya que 481 municipios tienen más del 70% de población indígena y 174 tienen población indígena que representa del 40 al 59%, lo que suma un total de 655 municipios. De los 216 municipios sin mayoría de población indígena en 190 municipios la población en mayor de 5,000 indígenas y sólo 26 municipios tienen menos de 5,000 habitantes indígenas. Del resto de municipios en 1542 tienen población dispersa y sólo en 30 no tienen población indígena:

Municipios con 70% y más de población indígena	481
Porcentaje	19.7
Municipios con 40 a 69% de población indígena	174
Porcentaje	7.1
Municipios con menos de 40% de población indígena y más de 5 000 indígenas	190
Porcentaje	7.8
Municipios de menos de 40% de población indígena y menos de 5 000 indígenas con presencia de hablantes de lenguas con menos de 5 000 hablantes (lenguas minoritarias)	26
Porcentaje	1.1

Municipios de población indígena dispersa	1542
Municipios sin población indígena	30
Población indígena en municipios indígenas o con presencia de población indígena	9 345 113
Porcentaje	91.1

Los municipios con presencia indígena se encuentran en las siguientes condiciones:

Municipios indígenas o con presencia indígena con grado de marginación muy alto	295
Porcentaje	33.9
Municipios indígenas o con presencia indígena con grado de marginación alto	363
Porcentaje	46.5
Municipios indígenas o con presencia indígena con grado de marginación medio	87
Porcentaje	10.0
Municipios indígenas o con presencia indígena con grado de marginación bajo	45
Porcentaje	5.2
Municipios indígenas o con presencia indígena con grado de marginación muy bajo	81
Porcentaje	9.3

Los estados con mayor presencia indígena, en relación con su población total, son Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Guerrero y Yucatán, los que en total tienen 377 de los 481 municipios con más del 70% de la población indígena y 107 de los 174 municipios donde 40 al 69% son habitantes indígenas:

Estado	Población total	Población Indígena	%	Total municipios	Tipo de municipios de acuerdo al porcentaje de población indígena ²³⁶					
					A	B	C	D	E	F
CAMPECHE	690 689	185 938	26.9	11	3	2	5		1	
CHIAPAS	3 920 892	1 117 597	28.5	119	28	17	11	4	57	1
OAXACA	3 438 765	1 648 426	47.9	570	247	63	15	2	237	6
QUINTANA ROO	874 963	343 784	39.3	8	3	2	2		1	
YUCATÁN	1 658 210	981 064	59.2	106	82	16	2		6	
GUERRERO	3 079 649	529 780	17.2	76	14	7	9		46	

Datos obtenidos: Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista del año 2002.

²³⁶ **A** más de 70% de P.I

B del 40 al 69% de P.I

C menos del 40% y más de 5000 indígenas en números absolutos

D menos del-40% y presencia de hablantes de lenguas con 5000 hablantes o minoritarios

E población indígena dispersa

F sin población indígena.

3. El municipio indígena y otras formas de organización indígenas locales

El papel del municipio respecto los pueblos indígenas a lo largo de la historia ha sido diverso: en algunos casos fueron y siguen siendo instrumento de sometimiento y represión, controlados y utilizados por los cacicazgos locales, para dominar a los pueblos indígenas, en otros las culturas indígenas se han resistido a la figura municipal, debido a su fuerza y cohesión regional o local y han alcanzado niveles de interlocución y negociación con los gobiernos estatal y federal haciendo prescindible el nivel municipal, y otros han asimilado la estructura municipal haciéndola parte de su propia institucionalidad,²³⁷ pero conforme su tradición de gobierno, sus características culturales, sociales y normativas.

Por ello, es que al hablar de municipios indígenas no sólo solamente se hace referencia a la distribución de los habitantes indígenas que determinan su naturaleza como tal, y entonces se les denomine como se ha hecho, municipios mayoritariamente indígenas y municipios con presencia indígena o no indígenas, sino que, se caracterizan por la forma en que se integran, se desenvuelven y organizan en su interior, como un nivel de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

De aquí, la importancia de la organización comunal y del pueblo, ya que éstas han sido las formas de organización primarias donde las culturas indígenas reproducen, desarrollan y fortalecen sus formas de organización social, política y jurídica, así como sus principios culturales y cosmogónicos, que han sido retomados en otros niveles o ámbitos mayores de organización para recrear, sus identidades, tejer sus relaciones políticas y sociales, así como ejercer su autoridad, como es el caso del municipio y las regiones indígenas.

²³⁷ Gónzales Saravia, Calderón. **Pueblos indígenas y municipio.** En <http://www.Municipio.org.mx/MunicipiosInd%EDgenasA.htm>

De forma que, cuando se habla de organización política local de los pueblos y comunidades indígenas, es preciso no sólo hacer referencia al municipio, ya que éste, es sólo uno de los niveles de organización de las colectividades indígenas.

En teoría la organización política de los pueblos y comunidades indígenas se manifestaría de la siguiente forma:



Como se ve la comunidad es la organización primaria de la que se derivan los demás niveles, sin embargo en la práctica, es decir en el ejercicio de facto de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas el orden de los niveles más amplios se puede alterar, como se verá en los apartados posteriores, ya que por ejemplo en el nivel regional su base organizativa puede ser sólo municipios o comunidades sin pasar necesariamente por el nivel municipal, o bien puede estar compuesta de municipios y comunidades.

3.1 El municipio indígena

Los municipios indígenas se componen de manera diversa, ya que su realidad es también diversa, pueden estar constituidos por un pueblo indígena, o por varios pueblos indígenas, o bien de varias comunidades de diferentes pueblos, incluso los pueblos indígenas pueden encontrarse en municipios de una misma entidad federativa o de diferentes entidades federativas.

Por ejemplo, el pueblo Mixe del estado de Oaxaca, se agrupa en 19 municipios, los cuales a pesar de ser creación del artículo 115, son adecuados a la organización comunal conservan sus características particulares y específicas que los diferencian de aquellos municipios donde las autoridades son designadas a través de partidos políticos.²³⁸

Ahora bien, la forma de apropiación y en específico la manera en como los pueblos y comunidades indígenas están ejerciendo y desarrollando la institución municipal, se pueden ubicar dos modos diferentes:

La primera, de tipo vertical de arriba hacia abajo, es decir el que se organiza conforme la estructura impuesta a partir de la legislación del estado, cuya supremacía, va de la constitución federal, las constituciones locales y las demás leyes municipales que emiten los congresos locales, y atendiendo a la distribución de competencias que es descendente de la federación, al estado y finalmente al municipio, y dentro de éste las agencias municipales, sub agencias municipales y agencias de policía. De aquí, la importancia de estudiar como se ha regulado al municipio indígena en el marco jurídico del estado.

A lo que es preciso anotar, que a pesar, de que su constitución y facultades se determinan verticalmente conforme la legislación, esta clase de municipio funciona conforme la manera de organización, normatividad y principios de los pueblos indígenas, ya que han pasado por un proceso de apropiación y transportación de mecanismos para la toma de decisiones, maneras de hacer justicia, formas y estructuras de gobierno, de acuerdo a una refuncionalización del sistema político municipal oficial, a sus propias formas de autoridad, adaptando los nombres y estructuras impuestas.

Cómo lo expresa un indígena del pueblo Mixe “Desde el punto de vista jurídico en los municipios no existe la asamblea, ni la participación comunitaria en la

²³⁸ Torres Cisneros, Gustavo. Op. cit., pág. 15.

implementación de recursos y proyectos. Sin embargo, al analizar los municipios indígenas se encuentra que esta institución no está funcionando en términos de ley, [si no] con principios comunitarios; en la mayoría de los municipios ya es común que la toma de decisiones sea a través de las asambleas, se buscan consensos, incluso en aquellos municipios integrados por dos o tres comunidades.”²³⁹

Así “...la institución municipal, tal como se la han apropiado los pueblos indígenas, tienen hoy día una jurisdicción propia, resuelven gran parte de sus conflictos a través de sus normas, sus procedimientos y sus autoridades; tienen un sistema de desempeños de poder mediante el sistema de cargos; un sistema de elección propio... y tienen cada vez más una conciencia territorial importante.”²⁴⁰

Otra forma de municipios indígenas son los que se construyen de abajo hacia arriba, es decir, aquellos donde la decisión de su constitución, forma de organización, instituciones, ejercicio de gobierno, en suma la forma, el fondo y el contenido, provienen desde las comunidades y pueblos indígenas, ya que son éstos, los que los crean y no las leyes estatales, como es el caso de los municipios autónomos indígenas en Chiapas. Además de que deciden sí su gobierno lo ejercen a nivel municipal o en otros niveles.

3.1.1 Un ejemplo de municipio indígena oficial

Un ejemplo del municipio indígena que se encuentra dentro del marco normativo municipal del estado, es decir dentro del marco del municipio libre y todo lo que ello conlleva, pero cuya estructura y forma de organización es apropiada por los pueblos y comunidades indígenas conforme sus propios contenidos culturales, políticos y sociales y lo rigen a través de su sistema normativo propio, entendido éste como las normas por las que se organiza su gobierno, sus instituciones,

²³⁹ Aguilar Ortiz, Hugo. “La comunidad como fundamento de la reconstitución de los pueblos indígenas” en **Revista México Indígena**. Vol 2, núm. 4, diciembre 2003, Instituto Nacional Indigenista, México.

²⁴⁰ Ibidem.

eligen a sus autoridades, regulan las relaciones sociales y culturales internas y resuelven controversias, es el municipio de San Juan Cotzocón de la región Mixe, en es estado de Oaxaca,²⁴¹ como lo muestra el siguiente al organigrama siguiente:

²⁴¹ La información acerca de la forma de organización de este municipio se sacó del trabajo de campo realizado en la zona Mixe por la Maestra María Teresa Valdivia, el cual se encuentra en Valdivia Dounce, María Teresa. **Normas jurídicas en los sistemas de cargos mixes. Zonas alta y media. Materiales etnográficos.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ANTROPOLÓGICAS, UNAM, 2003-2005.

(cuadro de estructura del municipio de San Juan Cotzocón)

3.1.1.1 Forma de gobierno

En el organigrama presentado del gobierno municipal de San Juan Cotzocón, se puede observar que al lado de las autoridades municipales que determina la legislación municipal del estado, como son: el presidente municipal, los regidores, los síndicos y el alcalde, así como a las dependencias o entidades administrativas de la administración pública que se prevé como mínimas como son la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal,²⁴² se encuentran a las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.

Como se analizó en el capítulo anterior el Ayuntamiento jurídicamente es el órgano máximo colegiado de gobierno y decisión, sin embargo en esta estructura de municipio indígena se localiza en primer lugar, a la **asamblea general comunitaria** como órgano máximo de gobierno, de decisión, de elección y destitución de las autoridades que ocuparan los cargos municipales, dentro de la estructura municipal.

Al lado de ésta se ubica al **consejo de ancianos o principales**, el cual funge eventualmente como asesor o consultor de la asamblea o del cabildo, para ayudar a resolver problemas difíciles.²⁴³ La composición de éste es colegiada se compone de 120 miembros, la duración del cargo es vitalicia, para poder ser miembro es necesario que se haya cumplido con todos los cargos principales. Dentro de él se cumplen los siguientes servicios que duraran un año: presidente, tesorero y secretario. En general es un cargo religioso y se acompaña de los diferentes cargos religiosos como son el fiscal, el capillo, el músico, los mayordomos, el tópil de la iglesia y el Alférez, sin embargo el consejo es jerárquicamente superior a los demás.

²⁴² Artículo 116 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca establece que: en cada municipio para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al presidente municipal de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, el ayuntamiento contará por lo menos con la siguientes dependencias: La secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal.

²⁴³ Valdivia Dounce, María Teresa. Op. cit., pág 129 y 130.

Otra característica que encontramos es que el ayuntamiento se estructura a través del sistema de cargos municipal, forma que refleja el sistema jerarquizado de servicio comunitario de las comunidades indígenas.

De modo que, en esta estructura se observan cargos civiles, religiosos, de justicia y de policía, los cuales en su mayoría duran un año a excepción del músico de la banda filarmónica que dura 20 años y el tesorero municipal del cual en la cual no se tiene dato determinado en la investigación de campo,²⁴⁴ no existe horario para cumplir el cargo puesto es de tiempo completo, no son remunerados puesto son de servicio a la comunidad a excepción del secretario y tesorero municipal y se organizan jerárquicamente de acuerdo al prestigio y al número de cargos cumplidos, así:

1. La autoridad máxima es el **alcalde**, tiene un suplente, para poder ocupar este cargo se necesita haber cumplido con los principales cargos de la jerarquía.
2. Por debajo de éste se encuentra el **presidente municipal**, también tiene su suplente, los requisitos para ocupar el cargo son haber sido topil, miembro de un comité, suplente de regidor y suplente de síndico, y ser originario de la cabecera municipal. Aunque es jerárquicamente superior a los cargos administrativos como el secretario municipal, el tesorero municipal y sus respectivos auxiliares, así como de las diferentes comisiones para las fiestas,²⁴⁵ que se encuentran al mismo nivel que los cargos administrativos.
3. El **síndico** se encuentra debajo de la figura del presidente municipal, tiene un suplente, para poder ocupar el cargo necesita haber cumplido con los cargos de topil, comandante y/o mayor de vara, miembro de un comité y

²⁴⁴ Ibidem. Pág 137.

²⁴⁵ Comisión para la fiesta de la Virgen de Guadalupe, Comisión para la fiesta de San Isidro el Labrador, Comisión para la fiesta de San Juan Bautista y Comisión para la fiesta de la exaltación de la Santa Cruz. Ibidem.

regidor, además de ser originario de la cabecera municipal; las autoridades subordinadas a él son: el mayor de vara, el comandante topil y los topiles.

4. Los **regidores** se encuentran debajo del síndico municipal, y existen los siguientes: regidor de hacienda, de obras, de educación, de transporte, de deportes, de acción social y de panteón; para poder ser regidor se necesita haber pasado por los cargos de topil y mayor de vara, y en caso de no haber cumplido el cargo de mayor de vara haber cumplido el de regidor dos veces con un espacio de tres a cinco años. Debajo de los regidores están el comité de la clínica de salud y la tienda CONASUPO.²⁴⁶
5. En el caso del secretario y el tesorero municipal, pueden ser elegidos por asamblea sin que hayan cumplido algún cargo, ya que por ser un puesto remunerado no cuenta como servicio comunitario.
6. El siguiente cargo es el de Mayor de vara en el cual existen 4 personas; y para ocuparlo se necesita haber sido topil.
7. Debajo de este cargo está el comandante de topil en el que también lo ocupan 4 personas y puede ser comandante de topil cualquier muchacho de doce a quince años de edad que deje de asistir a la escuela.
8. El cargo más bajo es el de topil, cuyo cargo puede ser ocupado por cualquier muchacho de doce a quince años que deja de asistir a la escuela, el grupo se compone de 24 topiles.

3.1.1.2 De la forma de elección

La forma de elección de las autoridades es conforme el propio sistema normativo de los pueblos y comunidades indígenas, ya que es la asamblea general comunitaria la que las elige, a excepción de los cargos religiosos que son elegidos por el consejo de ancianos o principales (aunque a los miembros de la Banda filarmónica los elige la asamblea) y los topiles que serán elegidos por el cabildo.

²⁴⁶ Ibidem., pág. 131-139.

De aquí, que sea necesario apuntar, que sí bien la legislación oaxaqueña reconoce las formas de elección conforme los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas y en específico a la asamblea como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento, no la reconoce expresamente como máximo órgano de gobierno, ya que la constitución de Oaxaca y la ley municipal son claras al establecer que el ayuntamiento es el único órgano de gobierno, dejando de igual, manera sin reconocimiento a otras autoridades municipales como son el consejo de ancianos, el sistema de cargos dentro del cual se desarrolla el ayuntamiento.

Otro punto de suma importancia, es que como se mostró la autoridad encargada de revocar a sus autoridades es la asamblea general comunitaria cuando así lo considere pertinente , aunque antes privilegia la llamada de atención o sanción que puede ir desde multa hasta cárcel y no la legislatura estatal, conforme las causas y procedimiento que la ley municipal establece.

3.1.1.3 De su funcionamiento

La estructura de gobierno municipal funciona de manera complementaria entre los diferentes cargos, ya que las tareas se relacionan entre si y se ejercen sin distinciones en cuanto a que son religiosas, políticas o civiles, como se muestra en el organigrama.

De esta manera, el consejo de ancianos que es generalmente una autoridad religiosa funge como órgano de consulta y asesoría de la asamblea y el cabildo.

El alcalde es un cargo civil, religioso y judicial, por tanto no sólo se encarga de impartir justicia en todo el municipio, sino también coordina las actividades religiosas con el consejo de ancianos y con el capillo los compromisos de la banda filarmónica. De modo, que además de ser la autoridad máxima dentro del sistema

de cargos, sus funciones van más allá de lo que establece la ley municipal para el estado de Oaxaca que lo limita a la justicia municipal.²⁴⁷

De igual manera el presidente municipal cuyo cargo es civil, político y administrativo donde sus funciones son estar al frente de todos los trabajos del municipio, hacer labores de gestoría y atender los asuntos de las agencias municipales, también se encarga de coordinar a las diferentes comisiones para organizar las fiestas de los diferentes santos del municipio.

Los regidores se encargan de las siguientes tareas: de recaudar los impuestos; de obras comunitarias en coordinación con el síndico, como coordinar el tequio y; de servicios públicos como son la salud, la educación, el transporte, deportes y de acción social y el panteón, ya que el servicio de limpieza de caminos vecinales y del área del municipio, está a cargo de los comandantes de topil y los topiles.

3.1.1.4 La impartición de justicia

La impartición de justicia está a cargo del Alcalde municipal ya que, es éste el que imparte impartir justicia en todo el municipio, para lo cual se coordina al interior con el síndico municipal propietario quien registra lo acontecido en un accidente o delito y realiza peritajes o dictámenes de ellos, trabaja en coordinación con el ministerio público y encabeza al mayor de vara, a los comandantes de topil y topiles en sus cargos de policía; y al exterior con el juzgado de primera instancia.

3.1. 2 Los municipios indígenas autónomos en el estado de Chiapas

El presente apartado, es resultado de dos procesos de investigación, por una parte investigación documental, esencialmente hemerográfica de los informes y denuncias que han realizado sobre todo las Juntas de Buen Gobierno y los Municipios autónomos en los medios de comunicación y; la segunda parte de los

²⁴⁷ Artículo 113 de la Constitución de Oaxaca y sus leyes reglamentarias en la materia.

datos se recabaron en una investigación de campo que se realizó en el Municipio Autónomo Zapatista San Juan de la Libertad en los Altos de Chiapas, dentro del Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades, desarrollado en el marco del CONACYT.

3.1.2.1 La autonomía de los municipios indígenas

Un ejemplo de otro tipo de municipio indígena que anteriormente se denominó como los municipios cuya constitución se hace de abajo hacia arriba son los municipios autónomos zapatistas en el estado de Chiapas, los cuales se están ejerciendo de facto como niveles de gobierno por algunos de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad federativa.

Adquieren la denominación de autónomos debido, a que, en primer término se deriva del ejercicio del derecho de libre determinación, tal y como lo establecen los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo primero, expresan que “Todos los pueblos tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural.” Y una forma de ejercerlo es a través de la autonomía, tal y como lo establece nuestra constitución federal al reconocer que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se ejercerá en el marco de la autonomía, aunque su contenido se haya limitado en la reforma que se hizo a la constitución, como se explicó anteriormente.

Por tanto, en este marco de autonomía, estos pueblos y comunidades como colectividades con cultura diferenciada y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales, deciden su forma interna de gobierno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Lo que implica el respeto a sus identidades, culturas, y formas de organización social, así como su capacidad

para determinar sus propios desarrollos. Por lo que los distintos niveles de gobierno e instituciones del estado mexicano no pueden intervenir unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación.²⁴⁸

Por ello, es que dentro de la categorización que se ha hecho de los municipios indígenas no se puede hacer referencia al municipio libre, debido a que la naturaleza de la forma de gobierno es diferente, ya que mientras éste se desenvuelve en el marco de la libertad para organizarse, perseguir sus fines y utilizar los medios que considere pertinentes conforme a la normatividad municipal que dictan los niveles superiores; lo que conlleva a que los límites de su gobierno y su constitución (que es el ayuntamiento), así como sus competencias los determinen órdenes jurídicos superiores: el federal y el local, por lo que no se puede alterar su estructura, características y contenido, si no sólo tiene poder de decisión, pero no de constitución, es decir tienen capacidad organizativa y administrativa.

Y el municipio autónomo contrariamente se constituye a partir de las comunidades y pueblos indígenas, su autonomía se expresa: desde la decisión de su creación o existencia como nivel de gobierno, ya que “Los Municipios Autónomos surgen a partir de la toma de acuerdos internos que hacen los habitantes de las comunidades que los forman al nombrar a sus autoridades sin la participación del Gobierno Municipal o del estado;²⁴⁹ la constitución de su estructura gubernamental tal y como lo expresan ellos mismos, “Nuestros municipios autónomos son legítimos igual que sus concejos municipales que son las autoridades que nombraron los pueblos que forma estos municipios, y los mismos pueblos los respaldan y los hacen legítimos o sea que es su gobierno de los pueblos y los pueblos dicen cuanto duran y si es que cumplen o no cumplen

²⁴⁸ **Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena. Mesa 1 de los diálogos de San Andrés Sacamch'en.** Op. cit., pág. 9.

²⁴⁹ **Fuerte es tu corazón. Los Municipios rebeldes zapatistas.** 3ª. Reimp., ediciones FRENTE ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL, México, 2002, pág. 10.

para entonces poner otros.”²⁵⁰; la determinación de su jurisdicción territorial que depende de las comunidades que decidan pertenecer al municipio autónomo; la forma de su funcionamiento “...porque hacer un municipio rebelde así como lo dice su nombre: ‘rebelde’; pues ya no tienen que obedecer según los planes y los intereses del gobierno y su partido, porque los municipios rebeldes y la autoridades rebeldes no está bajo las órdenes del partido de Estado, están cumpliendo un mandato del pueblo...”,²⁵¹ por tanto se rigen a través de sus sistemas normativos propios. Y por último se refleja en el alcance del autogobierno “Los mismos pueblos irán viendo la necesidad de cómo organizarse mejor, si hay necesidad de coordinarse mejor, ayudarse pues, en todos los niveles, lo van a hacer, inclusive ahora ya se está buscando la coordinación de varios municipios rebeldes para que así juntos busquen la solución de sus problemas, por que ahorita están enfrentando muchos problemas por eso se ve la necesidad de coordinarse y comunicarse con otros municipios rebeldes para que así juntos busquen la solución de sus problemas, tienen que ayudarse con su experiencia, con su iniciativa, con su ejemplo y con todo lo que sea necesario.”²⁵²

Por tanto, en el ejercicio de la autonomía de estos pueblos y comunidades para constituir sus diferentes niveles de gobierno entre ellos el municipal, son éstos los que deciden sus contenidos, alcances o límites de acuerdo a sus particularidades sociales, políticas, económicas, culturales y normativas, por lo que las entidades del estado, incluyendo la federación, las entidades federativas y los municipios oficiales no intervienen en la forma en que la ejercen, lo que no impide que se relacionen a través de la coordinación y los acuerdos, como veremos enseguida.

3.1.2.2 La creación de los municipios autónomos rebeldes zapatistas

Los municipios autónomos en Chiapas surgen a finales de 1994, cuya formación se da en el contexto del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación

²⁵⁰ Ibidem., pág. 11.

²⁵¹ Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit., pág. 276.

²⁵² Ibidem.

Nacional, se crean como respuesta a la agresión militar que ejerce el gobierno sobre las comunidades indígenas de Chiapas en 1994, así como para construir modos alternativos de solucionar los problemas básicos de las comunidades indígenas.

Y que posteriormente, en 1996 con el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la suspensión del diálogo, donde se pretendía que el gobierno reconociera los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se fortalecen como una forma de gobierno y ejercicio de su autonomía, aunque en el transcurso de su historia, han sido objeto de hostigamiento y agresiones tanto militares, de autoridades gubernamentales y paramilitares.²⁵³

A estos municipios se les denomina como Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MARZ), en 1994 eran 32 municipios, actualmente son 30 municipios autónomos en el estado.²⁵⁴

Estos municipios autónomos los constituyen comunidades indígenas de una zona o área que en asamblea comunitaria deciden ser parte integrante de ellos, comunidades que se encuentran dentro de un territorio definido por la influencia zapatista, por ello se denominan bases de apoyo del EZLN.

De aquí, que, muy por el contrario de lo que expresan las leyes municipales, por lo menos las estudiadas en el capítulo anterior, que establecen a las agencias o sub agencias municipales o de policía como organización auxiliar o desconcentrada interna de los municipios, o aquellas de manera específica otorgan a las comunidades indígenas una categoría administrativa inferior a la del municipio como es caso de Oaxaca.

²⁵³ **Fuerte es tu corazón. Los Municipios rebeldes zapatistas.** Op. cit.

²⁵⁴ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (quinta parte): Una historia” en **La Jornada**. Año 19, núm. 6795, 28 de julio del 2003.

Son las comunidades indígenas como verdaderos y principales niveles de gobierno, con sus instituciones y sistemas normativos, los que con fundamento en sus necesidades propias están constituyendo niveles más amplios de gobierno, como es este municipio.²⁵⁵ De modo que la creación, supresión o modificación de ellos no depende de la legislatura estatal, si no de las comunidades indígenas.

La composición cultural de los municipios autónomos es diferente, ya que existen municipios con una sola étnica y otros en los que conviven diferentes etnias.

Se localizan en diferentes zonas de Chiapas, debido a que a la intensidad del movimiento zapatista alcanzó a casi todas las comunidades de la zona indígena de Chiapas, así “El panorama para fines de 1994 estaba marcado por el dominio territorial del EZLN de casi el 40% de la geografía del estado, con una gran influencia ideológica y política en más del 80% de las localidades indígenas.”²⁵⁶

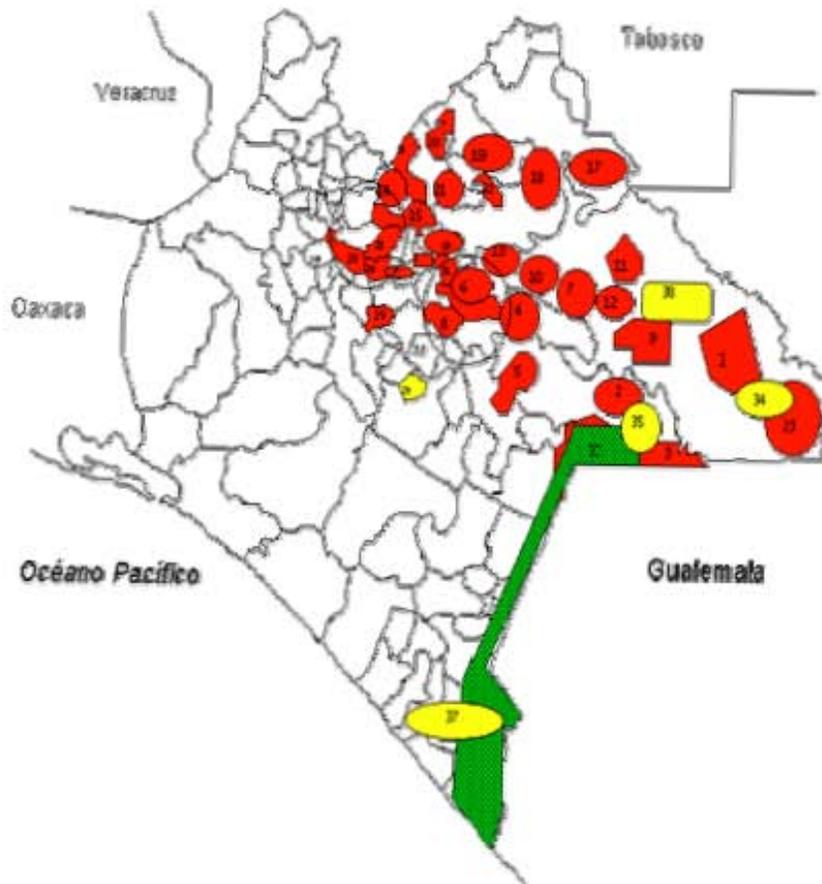
Por lo que al crearse rompieron con la división política municipal legalmente reconocida,²⁵⁷ ya que se crearon y constituyeron su jurisdicción territorial sobre uno o varios municipios oficiales, como se muestra en el siguiente mapa:

²⁵⁵ De aquí que en los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en se demande el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena.

²⁵⁶ Burguete Cal y Mayor, Araceli (coord). **México: Experiencias de Autonomía Indígena.** GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJAO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS, Guatemala, 1999, pág. 248.

²⁵⁷ Morquecho, Gaspar. “Una experiencia de trabajo en territorio rebelde: los municipios zapatistas” en Enríquez Rosado, Gaspar (comp.) **Autonomía local y reforma municipal.** GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD-CÁMARA DE DIPUTADOS-LVII LEGISLATURA-CONGRESO DE LA UNIÓN, México, 1998.

CHIAPAS MUNICIPIOS AUTONOMOS



- 1.- "Libertad de los Pueblos Mayas"; Cabecera: Santa Rosa El Copán; en Ocosingo
- 2.- "San Pedro Michoacán"; Cabecera: en La Realidad; en Las Margaritas.
- 3.- "Tierra y Libertad"; Cabecera: Ejido Ampara Agua Tinta; en Las Margaritas, Independencia y Trinitaria
- 4.- "17 de Noviembre"; Cabecera: Ejido Morelia; en Altamirano y Chanal
- 5.- "Miguel Hidalgo y Costilla"; Cabecera: Ejido Justo Sierra; en Las Margaritas y Comitán
- 6.- "Ernesto Che Guevara"; Cabecera: Moisés Gandhi; en Ocosingo
- 7.- "1º. De Enero"; Cabecera: en Sibajá, en Ocosingo
- 8.- "Cabañas"; Tushakiljá en Oxchuc y Huixtán
- 9.- "Maya"; Cabecera: Ejido Amador Hernández; en Ocosingo
- 10.- "Francisco Gómez"; Cabecera: Ejido La Garrucha; en Ocosingo
- 11.- "Flores Magón"; Cabecera: Ejido Taniperlas; en Ocosingo
- 12.- "San Manuel"; Cabecera: Ranchería San Antonio; en Ocosingo
- 13.- "San Salvador"; Cabecera: Ejido Zapata; en Ocosingo
- 14.- "Huitupán", en el territorio con el mismo nombre

Fuente: Centro de Investigación Económica y Política y Acción Comunitaria, Chiapas.

- 15.- "Simojovel", en el territorio con el mismo nombre
- 16.- "Sabanilla", en el territorio con el mismo nombre
- 17.- "Vicente Guerrero"; en el territorio llamado Palenque
- 18.- "Trabajo", territorio de Palenque y Chilón
- 19.- "Francisco Villa", en el territorio llamado Salto de Agua
- 20.- "Independencia", en los territorios llamados Tila y Salto de Agua
- 21.- "Benito Juárez", en los territorios llamados Tila, Yajalón y Tumbalá
- 22.- "La Paz"; en los territorios llamados Tumbalá y Chilón
- 23.- "José María Morelos y Pavón"; Cabecera: Quetzalcóatl en el territorio de Marqués de Comillas, Ocosingo.
- 24.- "San Andrés Sacamch'en de los Pobres"; Cabecera municipal; en el territorio de San Andrés Larrainzar.
- 25.- "San Juan de La Libertad"; Cabecera municipal; en el territorio llamado El Bosque
- 26.- "San Pedro Chenalhó"; Cabecera en Polhó; en el territorio con el mismo nombre
- 27.- "Santa Catarina"; en los territorios llamados Pantelhó y Sitalá
- 28.- "Bochil"; Cabecera municipal; en el territorio con el mismo nombre

- 29.- "Zinacantán"; Cabecera municipal; en el territorio con el mismo nombre
 30.- "Magdalena de la Paz"; Cabecera: Magdalena, en el territorio llamado Chenalhó
 31.- "San Juan K'ankujk"; en el territorio llamado San Juan Cancuc
 32.- **Regiones Autónomas "Tierra y Libertad"**; en los territorios de Las Margaritas, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Chicomuselo, La Grandeza, El Porvenir, Siltepec, Mazapa de Madero, Bellavista, Villa Comaltitlán, Unión Juárez,, Tapachula, Tuxtla Chico y Motozintla.
 33.- **Región Autónoma Tzotz'oj**; en los territorios de Altamirano, Chanal, Oxchuc, Tenejapa, Cancuc, Huixtán, San Cristóbal, Amatenango del Valle, Ocosingo, el pueblo de Abasolo y "Ernesto Che Guevara"

REGIONES AUTONOMAS PLURIÉTNICAS (RAP)

- 34.- **Regiones Autónomas Pluriétnicas**; en los territorios de Marqués de Comillas (Ocosingo)
 35.- **Región Fronteriza** de Las Margaritas, Santo Domingo Las Palmas
 36.- **Región Autónoma Norte**; que comprende Bochil, Ixtapa, Soyalo, El Bosque, Jitotol, Huitiupán y Simojovel
 37.- **Región Soconusco**: Huixtla, Tuzantán, Tapachula, Cacahoatán y Unión Juárez
 38.- **Región Selva** Las Tzas
 39.- Concejo Autónomo de Nicolás Ruiz

3.1.2.3 Forma de gobierno

Se tiene una idea colectiva de gobernar, por ello la autoridad de los MARZ es colegiada, se compone de un Consejo Municipal Autónomo aunque sus características e integración es variable depende de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran, se conforma de manera general por un presidente autónomo, un vicepresidente, un secretario, un ministro de justicia, ministro de asuntos agrarios, el responsable del registro civil²⁵⁸ y los diferentes comités o comisiones entre las que están el comité regional de salud, el comité regional de educación, la comisión de tierra y territorio, el comité de ancianos y el comité de mujeres, etc. Además de que cada municipio tiene su policía municipal o lo que se denomina en el sistema de cargos comunitarios como topiles.

De manera paralela están las autoridades tradicionales entre las que se puede encontrar al consejo de ancianos los cuales se encargan del desarrollo de la espiritualidad y velan por el cumplimiento cabal de las tradiciones.²⁵⁹

Por ejemplo, la forma de gobierno del municipio autónomo San Juan de la Libertad, el cual está conformado de 20 comunidades indígenas todas ellas del pueblo Tzotzil, en las cuales hay población zapatista y priísta, con mayoría

²⁵⁸ Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit., pág. 277.

²⁵⁹ Burguete Cal y Mayor, Araceli (coord). Op. cit., pág. 247.

zapatista y que colinda con los municipios oficiales de Bochil, Simojovel, Jitotol y el municipio autónomo de San Andrés Sakamch'en.

Su estructura municipal se compone del consejo autónomo y las autoridades tradicionales, como se puede ver en el siguiente cuadro:

CONSEJO AUTÓNOMO	AUTORIDADES TRADICIONALES
Presidente Municipal Autónomo	Primer Alcalde y su suplente
Síndico Propietario	Gobernador y su suplente
Síndico Suplente	2 Jueces Autónomos
7 Regidores, los primeros 4 con sus suplentes	
Tres Secretarios	
Tesorero	

A cargo de estas dos autoridades se encuentra un cuerpo de policías conformado de 15 personas, y en forma paralela a ellas, existe una comisión de vigilancia integrada por dos personas.²⁶⁰

Las características de esta forma de gobierno son:

Los cargos no son remunerados, es decir no reciben un salario, aunque para sus desplazamientos suelen ser pagados por las mismas comunidades que solicitan su traslado para la atención de algún problema mediante cooperación de sus miembros. Y en algunos casos, los miembros del Consejo son apoyados en los trabajos del campo para que puedan dedicarse a su cargo y no tener que ir a la milpa.

Son rotativos, el periodo de cargo puede durar de uno a tres años, depende del municipio.²⁶¹ En caso de San Juan de la Libertad el cargo dura tres años, pero es rotativo, por turno, cada turno se conforma de un grupo de cada autoridad (del consejo y la tradicional), así como de dos o tres policías, de los cuales, cada

²⁶⁰ La información siguiente es resultado de una práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

²⁶¹ Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. "Balance de las Juntas de Buen Gobierno. Chiapas y las alternativas zapatistas" en **La Jornada** Año 22, núm 7415. Masiosare núm. 382, 17 de abril del 2005.

grupo cumplirá con sus función en el municipio autónomo por tres días, cada 15 días, es decir, estarán en la cabecera municipal tres días y descansan 15 días.

Y de estas mismas autoridades, se hacen grupos para que en un periodo igual se trasladen a la oficina del municipio en la Junta de Buen Gobierno, en donde fungen como representantes de su municipio.

Cuando no se cumple con un cargo o con los mandatos de una asamblea comunitaria, la autoridad es revocada por la misma asamblea, sin embargo previo a esta revocación se hace un llamado de atención, si la autoridad que cometió el error no hace caso, entonces se le da aviso a la asamblea de su comunidad para que le llame la atención o lo revoque y designe a una nueva autoridad.²⁶²

Su territorio no es solo aquel que se refiere a la totalidad del hábitat que ocupan y utilizan de alguna manera, si no también al territorio jurisdiccional, es decir al ámbito donde las autoridades autónomas aplican su sistema normativo, ejercen su gobierno, sus funciones y atribuciones, es el territorio autónomo o espacio geográfico específico en el que se ubican las comunidades indígenas que pertenecen a estos municipios que generalmente son bases del movimiento político zapatista.²⁶³

La infraestructura donde el municipio autónomo ejerce su gobierno, depende de diversas situaciones: hay municipios autónomos que sesionan en las instalaciones del municipio oficial, es decir en la cabecera municipal oficial, como es el caso del municipio de San Andrés Sakamch'en y existen otros que no corresponden a las demarcaciones de los municipios oficialmente reconocidos e instalan sus sedes en las comunidades de mayor influencia regional.²⁶⁴ Por ejemplo en el caso del

²⁶² Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

²⁶³ ENLACE, Comunicación y Capacitación. A.C. **Para comprender las autonomías. Una experiencia de aproximación desde tres experiencias en Chiapas.** México, 2004.

²⁶⁴ **Los municipios autónomos zapatistas.** En <http://www.nodo50.org/pchiapas-/chiapas/documentos/marez.htm>

municipio de San Juan de la Libertad cuando inició su trabajo público el 26 de diciembre de 1995,²⁶⁵ sesionaba en las instalaciones de la cabecera municipal oficial de El Bosque hasta la ofensiva militar en su contra, en 1998,²⁶⁶ por lo que actualmente su cabecera municipal se encuentra en la comunidad indígena San Antonio Brillante,²⁶⁷ la cual fue construida con la aportación de todas las comunidades pertenecientes al municipio.

Como se puede observar las comunidades y pueblos indígenas además de hacer una proyección de sus formas de gobierno y su organización como son las autoridades tradicionales, también pueden crear nuevos órganos de gobierno así como apropiarse de figuras o nombres de las autoridades del municipio libre pero conforme sus propias características y elementos, por lo que si bien el máximo órgano de gobierno es colegiado igual que el ayuntamiento, no es homogéneo, ya que se tendrán tantas formas de gobernar a estos municipios, como exista una diversidad de comunidades indígenas.

De aquí que una diferencia evidente entre el municipio libre, es que por disposición normativa, éste tiene como único órgano de gobierno al Ayuntamiento compuesto por el presidente, los regidores y los síndicos, a demás de depender de la leyes locales en cuanto a los principios y bases de la estructura, organización y funcionamiento de su gobierno, mientras que la forma de gobierno de los municipios autónomos se ejerce conforme la cultura, cosmovisión y sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas que los componen, los cuales, a demás son dinámicos ya que se reconstituyen conforme a su necesidades. Es pues un gobierno creado desde abajo ya que son las comunidades quienes los constituyen y los ejercen.

²⁶⁵ Burguete Cal y Mayor, Araceli (coord). Op. cit., pág. 250.

²⁶⁶ En ese entonces se reunieron más de 3 mil indígenas tzotziles simpatizantes del EZLN para elegir a sus autoridades municipales. En Avendaño Villafuerte, Elia. Op. cit., pág. 282.

²⁶⁷ Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

En el mismo sentido el ámbito de aplicación o de jurisdicción espacial, personal y material donde aplican su gobierno y su derecho lo determinarán las comunidades indígenas que pertenezcan los municipios y no las legislaturas de los estados, como se prevé en las leyes municipales.

A demás de que los cargos en los municipios indígenas se desarrollan por servicio a la comunidad por lo que no existe remuneración, contrariamente a los funcionarios de los municipios libres donde se percibe pago. Y se prestarán en el tiempo y forma que determinen las comunidades.

3.1.2.4 De la forma de elección

Quien elige a las autoridades municipales son las comunidades indígenas a través de las normas, procedimientos y prácticas tradicionales, es decir, mediante su asamblea,²⁶⁸ la cual dentro de la forma de organización política de éstas es el máximo órgano de consulta y decisión.

Por ejemplo, en el municipio San Juan de la Libertad el procedimiento de las autoridades es el siguiente:

1. En las asambleas generales de cada una de las comunidades se elige a una persona para ocupar cargos municipales.
2. Las personas que resultaron electas en las asambleas comunitarias, se reúnen para decidir cuando será la fecha y el lugar de la elección de las autoridades municipales, además de tener la obligación de llevar la información y los acuerdos a los que se llegaron a sus asambleas comunitarias.
3. El día y la fecha que designa para la elección, se cita a asamblea municipal general, donde participan las personas (incluyendo hombre, mujeres y niños) de las 20 comunidades que pertenecen a este municipio, para que

²⁶⁸ **Los municipios autónomos zapatistas.** Op. cit.

de entre los elegidos previamente en asamblea comunitaria se les designe el cargo municipal a las personas que serán los nuevos miembros de las autoridades municipales.²⁶⁹

En este sistema de elección, como se puede ver, no intervienen partidos políticos ni existen campañas electorales, tal y como sucede en el sistema de elección de partidos.

Debido a que son las asambleas tanto la comunitaria como la general del municipio como órganos máximos de decisión quienes crean y deciden la estructura del gobierno municipal, eligen a sus autoridades, vigilan que cumplan con sus cargos y en caso contrario les llaman la atención y las revocan, no existe una subordinación a los poderes estatales, en específico a la legislatura del estado en cuanto a que no puede suspender o modificar al órgano máximo de gobierno municipal o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, ni otorgar licencias temporales o permanentes o nombrar suplentes en caso de renuncia de alguno de los miembros, como pasa con el ayuntamiento del municipio libre.

3.1.2.5 De su funcionamiento

Como se mencionó anteriormente la forma de gobierno es colegiada, no sólo porque el órgano de gobierno máximo así lo sea, sino también porque las decisiones son colectivas dependen de las asambleas comunitarias y municipales a las cuales asisten los miembros de la comunidad y sus autoridades.

A demás de que el funcionamiento y la forma de organización política de las autoridades municipales no es jerárquica, sino que es colegiada y horizontal, no existe división de funciones, por que la participación de todas las autoridades es

²⁶⁹ Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

igualitaria y el trabajo se realiza de manera conjunta, por ejemplo, en el municipio autónomo San Juan de la Libertad no existe diferencia entre las autoridades del consejo autónomo y las tradicionales, ya que si el juez tiene que resolver un asunto, el consejo autónomo y la comisión de vigilancia participan en la resolución de éste, y viceversa; una situación que determina esta forma de trabajo es el hecho de que todas las autoridades comparten dos pequeño cuartos de madera.²⁷⁰

Y a pesar, de que el cumplimiento de los cargos es apartir de turnos, lo que también se debe a que no son remunerados y las autoridades no pueden dejar su trabajo en sus comunidades por mucho tiempo, cuando existe algún problema grave o de importancia deben reunirse todas las autoridades del municipio, en asamblea.²⁷¹

Debido a esta rotación también llevan un libro de registro, para el cumplimiento de sus funciones donde se establece un control de las personas, conflictos que atiende cada turno y de los asuntos pendientes con el objetivo de realizar de mejor y cumplir con sus tareas.

El ejercicio de la autonomía se manifiesta en su funcionamiento ya que no reciben financiamiento del gobierno, por lo que no dependen de él, ni en la toma de decisiones, ni en el financiamiento, por lo que su presupuesto es limitado, resulta de la cooperación de sus miembros y de integrantes de la sociedad civil nacional e internacional, a demás de existir coordinación con la Junta de Buen Gobierno (JBG) a la que pertenece para su financiamiento. En el caso de San Juan de la Libertad se coordina con la Junta de Buen Gobierno de los Altos de Chiapas, “Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo ó Ta olol yoon zapatistas tuk'il sat yelob sjunul balumil.

²⁷⁰ Ibidem.

²⁷¹ Que hasta la fecha de la entrevista 30 de noviembre del 2005, en total son más o menos 30 autoridades municipales.

Por último rinden un informe cada seis meses o cada año, tanto a las comunidades como a la Junta de Buen Gobierno.

En este punto también encontramos una diferencia evidente con el municipio libre ya que el funcionamiento y financiamiento del municipio autónomo no depende de lo que determinen las legislaturas locales, ni las leyes que emiten en materia municipal, si no que son éstos los que a partir de sus necesidades determinan colectivamente, tanto la forma de organización, y las atribución de facultades y funciones que va a cumplir, a demás de tener su propio órgano creador de normas, que es la asamblea, por lo que las autoridades de la entidad federativa no pueden intervenir en ello, como pasa con el municipio libre, que son los órdenes jerárquicos superiores los que por medio de las leyes determinan las bases y principios para el funcionamiento y ejercicio de funciones, como es el caso de los servicios públicos, la emisión de las disposiciones normativas municipales y el presupuesto con el que van a ejercer su gobierno, lo que lo limita como se examinó anteriormente a las decisiones administrativas y a la facultad reglamentaria.

Por lo que la autonomía de estos municipios se ejerce en varios aspectos: en el político, en lo económico, en lo cultural, en la impartición de justicia y en lo administrativo como es la salud, la educación, entre otras, como se verá en el siguiente apartado.

Las leyes que deben cumplir y hacer cumplir los municipios autónomos son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, las leyes revolucionarias zapatistas de 1993, las leyes locales del comité municipal²⁷² y las leyes que elaboren las Juntas de Buen Gobierno, conforme los procedimientos y sistemas normativos de las comunidades indígenas.

²⁷² Morquecho, Gaspar. Op. cit., pág. 94.

Por lo que la normatividad que los rige y los dota de contenido es el derecho indígena que puede ser oral o escrito y se compone del derecho consuetudinario o lo que se conoce generalmente como usos y costumbres, las normas creadas algunas veces es por plebiscito y otras por asamblea general tanto comunal como municipal y las normas apropiadas.

A lo que es preciso anotar, que, el que se contemple a la constitución federal como parte de su normatividad determina claramente el régimen de autonomía en el que se crean, ya que se contemplan dentro del marco de legislación estatal, lo que es muy diferente que su existencia, organización y funcionamiento dependa o se subordine a ámbitos extra comunales o jerárquicos, como pasa con los municipios libres cuya normatividad que los rige es jerarquizada: Constitución federal, Constitución estatal, Leyes estatales orgánicas o reglamentarias que promulga la legislatura del estado y por último los Bandos, reglamentos y demás disposiciones administrativas, conforme las leyes estatales en la materia.

Por lo que, la fuente de su normatividad son las leyes superiores, puesto su facultad legislativa depende de los lineamientos generales que establezcan la legislación estatal, que tiene un marco margen en la materia; en realidad se podría decir que quien tiene la facultad legislativa es la legislatura del estado y lo municipios su instrumentación.

3.1.2.6 De sus funciones

Las funciones que ejercen los municipios autónomos se realizan de manera coordinada con la Junta a la que pertenecen y hay otras que llevan a cabo de manera exclusiva. Las cuales se realizan de acuerdo a los problemas y necesidades de las comunidades indígenas.

Dentro de sus competencias se encuentran: la salud comunitaria, la educación, la vivienda, la tierra, el trabajo, la alimentación, el comercio, la información y la

cultura, la impartición de justicia, el registro civil y el tránsito local y revisión de vehículos.²⁷³

En cuestión de salud, su tarea es la construcción de clínicas y farmacias, así como la formación de agentes de salud y manutención de campañas permanentes de higiene comunitaria y de prevención de enfermedades. La salud también es gratuita, se cobra en algunos casos el costo de la medicina. De forma que la estructura básica de salud comunitaria es: promotores de salud, campañas de higiene, medicina preventiva, microclínicas, farmacias, clínicas regionales, médicos y especialistas.²⁷⁴

En educación, su función es la construcción de escuelas, capacitación de promotores de educación, elaboración de los contenidos educativos y pedagógicos. La educación es gratuita y se le dota de los elementos más esenciales a los alumnos como son lápices y libretas.

En cultura e información se encargan de la promoción de defensa de la lengua y tradiciones culturales, y en información construcción de estaciones de radio.

La administración de justicia, no sólo a las comunidades zapatistas, si no también a las no zapatistas.

Del registro civil, existen en algunos municipios un registro civil autónomo, tiene como instrumento un libro de registro, a tiene inscripciones de adopciones, nacimientos, matrimonios, etc. En caso del municipio de San Juan de la Libertad, no se cuenta con Registro civil autónomo.

²⁷³ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno” en **La Jornada**. Año 19, núm.6796, 29 de julio del 2003.

²⁷⁴ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Sexta parte: Seis avances” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7184, 25 de agosto del 2004.

3.1.2.7 De la impartición de justicia

Uno de los niveles de impartición de justicia se da en el ámbito del municipio autónomo a cargo de las autoridades municipales autónomas, los jueces municipales y los consejos de ancianos.

En este nivel la justicia se ejerce, como en las comunidades indígenas, se privilegia la reparación del daño, el convencimiento, la reflexión sobre quienes mantienen conductas o realizan acciones no aprobadas por la comunidad, antes del encarcelamiento, dejando éste para casos extremos. En conflictos entre particulares opera la conciliación, la negociación entre las partes hasta llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes. Se atienden los problemas y se analiza cada uno de ellos.²⁷⁵

Sin embargo antes de que se conozca de algún problema o conflicto en este nivel, primero se intenta resolver en las comunidades, a través de sus agencias municipales o asambleas, si no se puede resolver o se trata de homicidio o violación conoce el municipio autónomo.

El juzgado municipal autónomo, conoce de todos los asuntos o casos del orden común, los delitos que persiguen son los leves y graves; si el municipio no puede resolver algún problema por su gravedad dependiendo del caso, lo turnan a la Junta de Buen Gobierno a la que pertenecen para su conocimiento, o bien a las autoridades del estado, a las autoridades municipales oficiales o al ministerio público, sobre todo cuando se trata de casos graves como homicidio, violación, narcotráfico los cuales se remiten con el acompañamiento de las organizaciones de derechos humanos.²⁷⁶

²⁷⁵ Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. Op. cit., pág. 4.

²⁷⁶ Ibidem.

En el caso del Municipio de San Juan de la Libertad, como se explicó anteriormente, la impartición de justicia se aplica de manera colegiada por todas las autoridades, sin división de funciones. Además de que privilegia la conciliación ya que no existe un lugar físico para el encarcelamiento.²⁷⁷

La normatividad que se aplica para la resolución de conflictos es el derecho consuetudinario, las leyes elaboradas por las Juntas de Buen Gobierno y el orden y disciplina revolucionaria zapatista,²⁷⁸ de manera que no se usa la normatividad oficial o estatal.

De modo, que las autoridades que imparten justicia se encuentran dentro del sistema normativo indígena, no sólo porque sea éste el que utilicen para solucionar conflictos, sino porque se crean, organizan y funcionan conforme éste, además de no depender de la legislación estatal como pasa con la impartición de justicia de Oaxaca y Chiapas, ni de otros poderes de gobierno como sucede específicamente en Chiapas cuyos jueces municipales son parte del poder judicial del estado.

3.1.2.8 De la relación con las autoridades estatales

Los municipios autónomos a pesar de no estar dentro del marco legal del país, de facto se relacionan y coordinan con las autoridades oficiales para resolución de conflictos, las cuales también de hecho reconocen su forma de gobierno, sus sistemas normativos y su jurisdicción.

Por ejemplo, el municipio de San Juan de la Libertad se coordina para la resolución de conflictos con los municipios oficiales de la siguiente forma: sí hay

²⁷⁷ Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

²⁷⁸ Información extraída del oficio expedido por el Juzgado Municipal Autónomo de San Juan de la Libertad, Chiapas, de fecha del 19 de agosto de 2004, dirigido al gobierno constitucional del estado de Chiapas con copia al presidente municipal de Challchihuitán, en Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Cuarta parte: Cuatro falacias” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7182, 23 de agosto del 2004.

problemas entre comunidades indígenas de un municipio autónomo y un oficial, entre las dos autoridades resuelven el problema, por ejemplo cuando se trata de colindancias entre comunidades. Sí el presidente del municipio oficial, no puede resolver algún problema se han dado casos, en que éste acude ante el municipio autónomo para que lo resuelva.²⁷⁹

Un caso de reconocimiento por parte de las autoridades del estado a las autoridades indígenas, se dio en el 2003, cuando tres indígenas fueron detenidos por la policía por transportar medio carro de madera para uso doméstico y comunitario, donde dos de ellos pertenecían al municipio autónomo Miguel Hidalgo. El Ministerio Público de Teopisca los consigno y los traslado al Cereso de San Cristóbal de las Casas, número 5, acusados del delito de ecocidio (expediente 283/03). Sin embargo tenían autorización de municipio autónomo Miguel Hidalgo, por ello, es que las autoridades del municipio y los de la Junta de Buen Gobierno se presentaron ante la Juez María del Carmen Monzón para reclamar su libertad inmediata, ya que no estaban cometiendo ningún delito, por que contaban con permiso de las autoridades autónomas. Ante ello se accedió a recibir las pruebas documentales, los que mostraron permisos emitidos conforme los usos y costumbres.²⁸⁰ Ante ello se dictó auto de libertad con reservas de ley, aunque la leña quedo a disposición de SEMARNAT.²⁸¹

²⁷⁹ Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

²⁸⁰ Los permisos que presentaron las autoridades municipales autónomas son los siguientes: “Por medio del presente, se hace constar que el compañero Juan Sántiz Gómez, de la colonia San Vicente, se hizo presente ante este consejo autónomo para pedir autorización de talar un árbol de roble que le serviría de leña para uso diario de su familia. Dicho árbol se encuentra en el terreno comunal denominado La Tejonera.” “Se le advierte al compañero solicitante que queda obligado a sembrar y cuidar cinco arbolitos de la misma especie de cada árbol que se tala. La siembra será inmediata. Para este efecto, la Comisión de Tierra y Territorio del consejo autónomo realizará su inspección correspondiente.” En Hermann Bellinghausen. “Fueron otorgados por el concejo de Miguel Hidalgo con base en usos y costumbres. Zapatistas muestran permisos para talar” en **La Jornada**. Año 19, núm. 6839, 10 de septiembre del 2003, pág. 8.

²⁸¹ Información documentada en el periódico La Jornada de fechas 9 a 12 de septiembre del 2003.

Otros casos son los siguientes: 1) En octubre del 2003 se suspendió la pavimentación de un camino en territorio autónomo Flores Magón, perteneciente a la Junta Selva Tzeltal “Camino del Futuro”, ya que la constructora no contaba con el permiso de dicha Junta para realizar tales obras. En Enriquez, Elio. “Exigen bases del EZLN que se suspendan trabajos de pavimentación. Sin permiso, constructora realiza obras en territorio autónomo: zapatistas” en **La Jornada**. Año 19, núm. 6883, 25 de octubre del 2003 y 2) El 24 de octubre del 2005 en el municipio autónomo de La Paz perteneciente a la JBG “Nueva semilla que va a producir”, de la Zona Norte se presento el secuestro de un menor que fue adoptado bajo la leyes autónomas

3.1.2.9 De la relación de los municipios autónomos con la Junta de Buen Gobierno

En el caso del municipio autónomo de San Juan de la Libertad, al igual que los demás municipios autónomos que pertenecen a la Junta de Buen Gobierno de los Altos, tienen una representación de sus autoridades, los cuales cumplen con funciones de coordinación, representación, comunicación y contacto entre las dos formas de gobierno. Son dos personas elegidas de entre el consejo municipal (generalmente de entre los regidores) en cada oficina municipal, el cargo dura tres años, con turnos de una semana, a excepción, como ya se mencionó de San Juan de la Libertad donde los turnos son de tres días.²⁸²

3.2 Formas de organización regional indígena.

El presente apartado, al igual que el anterior referente a los municipios autónomos zapatistas en Chiapas, surge de dos procesos de investigación uno documental y el segundo parte de una investigación de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de los Altos de Chiapas, denominada “Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo ó Ta olol yoon zapatista tas tuk'il sat yelob sjunul balumil”, así como de entrevistas realizadas a autoridades miembros del Sistema comunitario de seguridad, justicia y reeducación de Guerrero,²⁸³ dentro del Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios

por la señora Martha Vázquez Días y Domingo Vázquez Álvaro, quienes el 16 de mayo del 2002 “la señora Juana López Guzmán entregó al niño de ocho meses en adopción a Martha Vázquez Díaz. ‘Después de que nuestra compañera tomó acuerdo con su familia para recibirlo, y haciéndose un acta de adopción y entrega ante el juez autónomo de nuestro municipio, el niño paso a poder de la familia de Martha’. El consejo confirmo ‘que sus papás lo habían abandonado y dejado con su tía Juana López Guzmán, quien decidió darlo en adopción’. El 7 de marzo del 2003, el niño fue registrado en el libro número 01, foja 451, ante el registro civil autónomo del municipio de La Paz, con el nombre de Domingo Vázquez Díaz, ‘quedando como sus padres (adoptivos) los señores Domingo Vázquez Álvaro y Pascuala Díaz Sánchez, padres de Martha Vázquez Díaz.’” Días después el niño fue presentado a consulta ante la cabecera del municipio oficial de Tumbalá, y debido al estado que se encontraba quedo bajo custodia de los padres adoptivos. En Hermann Bellinghausen. “Provocación, nota de un periódico local sobre incidente en un *caracol*: Zapatista” en **La Jornada**. Año 22, núm. 7618, 8 de noviembre del 2005, pág. 20.

²⁸² Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

²⁸³ Personas entrevistadas: Asesor jurídico de la CRAC: Valentín Hernández, el Coordinador de la CRAC: Abad Rodríguez y el Comandante regional: Canuto Santos Rojas.

Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades, desarrollado en el marco del CONACYT.

3.2.1 La autonomía regional indígena

Cómo se ha venido analizando el derecho a la libre determinación en el marco de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se ha ejercido de facto en diferentes niveles, otro de ellos es el nivel regional.

El cual puede ser pluriétnico o monoétnico, el primero se concibe como un modelo de base territorial que podría agrupar indistintamente a un universo de comunidades, pueblos, ejidos, municipios indígenas de diferentes etnias incluyendo a mestizos dentro de sus límites. Y el monoétnico que podría quedar conformado por pueblos, comunidades o municipios indígenas de una misma etnia.²⁸⁴

Sin embargo, a pesar de que su composición puede ser variada, en los dos ejemplos que se analizarán más adelante son las comunidades indígenas, las que determinan el contenido, alcance y límites del ejercicio de la autonomía en este nivel,²⁸⁵ ya que son una forma de ejercicio de autonomía que se construye desde lo comunal, el pueblo, lo municipal, hasta lo regional, aunque no en ese orden en estricto sentido, ya que en la práctica puede ser diferente.

Por tanto, se considera como un nivel regional de autonomía ya que establecen su propio gobierno, conforme las estructuras, instituciones, formas de relación política, elección y revocación de autoridades que determinan las comunidades indígenas; tienen una base territorial propia en la que ejerce su gobierno, aplican sus sistemas normativos, por lo cual tienen su propia jurisdicción, sus facultades o

²⁸⁴ Un ejemplo de regiones autónomas monoétnicas se podría dar en la parte norte del país, por ejemplo en el actual territorio Yaqui de Sonora y de las pluriétnicas en el sureste del país donde conviven una diversidad de etnias. En Velasco Cruz, Saúl. **El movimiento indígena y la autonomía en México**. UNAM, México, 2003, pág. 174 y 175.

²⁸⁵ Díaz Polanco, Héctor. **La rebelión zapatista y la autonomía**. 3ra. Ed., SIGLO XXI, México, 2003.

competencias las que pueden ser exclusivas o compartidas con otras instancias de gobierno; además de determinar su desarrollo económico, social y cultural.

De aquí, que en los Acuerdos de San Andrés se demandara el ejercicio de la autonomía dentro del marco constitucional en cada uno de los ámbitos y niveles que hagan valer y practiquen su autonomía diferenciada los pueblos y comunidades indígenas, pudiendo abarcar uno o más pueblos, conforme las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Y que la propuesta de iniciativa de reforma constitucional de la COCOPA, recogiera este derecho en el artículo 115 que se refiere a la organización interna de las entidades federativas.²⁸⁶

Ahora bien, cuando se ejerce la autonomía con las características anteriores, los pueblos y comunidades indígenas ejercen actos de gobierno o de autoridad a través de su estructura y órganos institucionalizados regionales que crean y determinan ellos mismos y por tanto les da legitimidad para tener investidura de gobierno, así es como imparten, procuran y administran justicia, emiten normas, y ejercen el control sobre sus miembros, etc., es decir ejercen poder público de facto, al igual que los municipios autónomos zapatistas.

Ahora un elemento importante que no se debe perder de vista, es la forma en que constituyen y ejercen su gobierno estos pueblos y comunidades en sus diferentes niveles, ya que como se ha examinado en los dos ejemplos anteriores y se examinará en los dos posteriores, es invertida a la forma como funcionan los niveles de gobierno estatales, por ejemplo los municipios oficiales; es decir la manera como se crean, constituyen, relacionan los órganos o instituciones de poder, eligen y obtienen legitimidad, tienen la particularidad de que se determina desde abajo, es decir el gobierno lo constituyen todos sus integrantes, porque es

²⁸⁶ En su artículo 115 fracción IX establece, que se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

colectivo, las normas por las que se regulan y mantiene la cohesión y control de sus miembros, así como las decisiones políticas, sociales, culturales y económicas que les atañen se establecen entre todos, a través de la máxima autoridad que es su asamblea general, además de que tienen fundamento tradicional e histórico, basado en su cultura y cosmogonía construido también colectiva y generacionalmente.

Al respecto Héctor Díaz Polanco expresa que este proceso de autonomía al contrario de lo que se piensa, de que “la autonomía de la comunidad nacería desde abajo, mientras que la regional de arriba (por ser algo ajeno a los pueblos, de diseño burocrático, externo, impuesto).”²⁸⁷ Es una construcción desde abajo, es decir desde las comunidades indígenas, ya que es el resultado de la lucha de estos sujetos por su consolidar sus autonomías.

De manera, que el nivel regional es la expresión y construcción de las estructuras tradicionales de los pueblos y comunidades, cuya legitimación al igual que en cualquier comunidad o pueblo indígena se deriva de: 1) la manera en que estos toman decisiones, 2) son expresiones de su cultura, valores y sistemas normativos, 3) existe el merito y el prestigio reconocidos a las personas que ejercen el gobierno.²⁸⁸ Así como expresan su dinamismo por que se constituyen como nuevas formas de formas de organización.

Ante está realidad comunal, de pueblo, municipal y sobre todo regional, el artículo 115 establece al municipio libre como la forma de organización territorial, política y administrativamente de las entidades federativas, prohíbe la existencia de otra autoridad intermedia entre el municipio y ésta, llevado a determinar al municipio como el tercer nivel de gobierno dentro de la organización federal del estado mexicano.

²⁸⁷Díaz Polanco, Héctor. “Juntas de Buen Gobierno ¿Una etapa superior de la autonomía?” en **Revista Mensual de Política y cultura. Memoria**. Núm. 176, octubre 2003, CEMOS, México, pág. 16.

²⁸⁸ Martínez, Juan Carlos. **Las Juntas de Buen Gobierno. Autonomía y gobernabilidad no estatal** en <http://www.ciepac.org/bulletins/301-%20500/bolec379.htm>

Considerando sólo la coordinación y asociación de los municipios para la eficacia de servicios públicos, ya sea entre municipios de una misma entidad federativa o de diferentes cuando exista aprobación de sus congresos respectivos. O como se establece en la constitución de Oaxaca, donde se reconocen a las asociaciones de varios municipios entre sí, comunidades entre sí, o comunidades y municipios, de acuerdo a su filiación étnica o histórica pero se limitan éstas al cumplimiento de ciertas funciones específicas como solución de problemáticas locales, desarrollo común, asesoramiento técnico, capacitación de funcionarios y empleados, instrumentación de programas de urbanismo y todo aquello tienda a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

Por lo que, si bien al hacer referencia del nivel regional se habla de una asociación de hecho de comunidades, pueblos y municipios indígenas, no se limita simplemente a una asociación o coordinación, cuya finalidad sea la administración de recursos o servicios, eficiencia o implementación del desarrollo, sino que se esta hablando de una articulación de las comunidades y pueblos indígenas para determinar niveles más amplios de autonomía donde ejerzan su gobierno y tengan una jurisdicción mayor donde puedan aplicar su sistemas normativos y reconstituir su cultura e identidad.

En suma la región es la base territorial donde se establece un nivel de autonomía donde “lo característico de la autonomía no es la descentralización administrativa que pueda provocar, sino la descentralización política. Desde luego, en el marco de la autonomía se produce –y por lo común conviene que así sea– descentralización administrativa pero no ésta por si sola la que sustenta y crea la autonomía.”²⁸⁹

²⁸⁹ Díaz Polanco, Héctor. **La rebelión zapatista y la autonomía**. Op. cit., pág. 210.

3.2.2 Gobierno regional en Chiapas: las Juntas de Buen Gobierno

Las Juntas de Buen Gobierno (JBG) al igual que los municipios autónomos son parte del mismo proceso de construcción de autonomía de facto que se venía construyendo por los pueblos y comunidades indígenas de Chiapas en el marco del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional, mucho antes de que se hiciera pública su existencia el 9 de agosto del 2003,²⁹⁰ por lo que son una forma de autonomía regional relativamente nueva.²⁹¹

Se constituyen como un nivel de gobierno regional, debido a que, si bien surgen principalmente como respuesta a problemáticas específicas de los municipios autónomos zapatistas como son el desarrollo desequilibrado tanto de comunidades, municipios autónomos y familias indígenas, las relaciones y resolución de conflictos entre las comunidades y municipios zapatistas y los que no son zapatistas, así como las relaciones con la sociedad civil,²⁹² tiene sus propios órganos de gobierno elegidos democráticamente a través de sus sistemas normativos, sus competencias y su jurisdicción territorial regional.

Por lo que, son una nueva esfera de coordinación autonómica que permite al mismo tiempo resolver problemas detectados y avanzar a la consolidación del autogobierno, a través de la construcción de la autonomía a varias escalas y niveles.

Para Héctor Díaz Polanco, son un ejercicio de cartografía autonómica, esto es, de delimitación territorial de cinco regiones autónomas, que va acompañada de un

²⁹⁰ Como se apunto en el apartado de municipios autónomos desde la formación de éstos, ya se veía la posibilidad de agruparse a nivel regional para coordinarse y ayudarse; al respecto Gaspar Morquecho explica que la región autónoma Tzotzchoj se conformo desde 1997 en Morquecho, Gaspar. Op. cit., pág 96.

²⁹¹ Cuyo contexto a demás del incumplimiento del gobierno federal de elevar a rango constitucional los Acuerdos de San Andrés, se agregó el descontento que se acentuó con la reforma constitucional en materia indígena emitida en agosto del 2001.

²⁹² Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (quinta parte): Una historia”. Op. cit.

conjunto de competencias de los gobiernos regionales que demarca jurisdicciones propias de las respectivas juntas.²⁹³

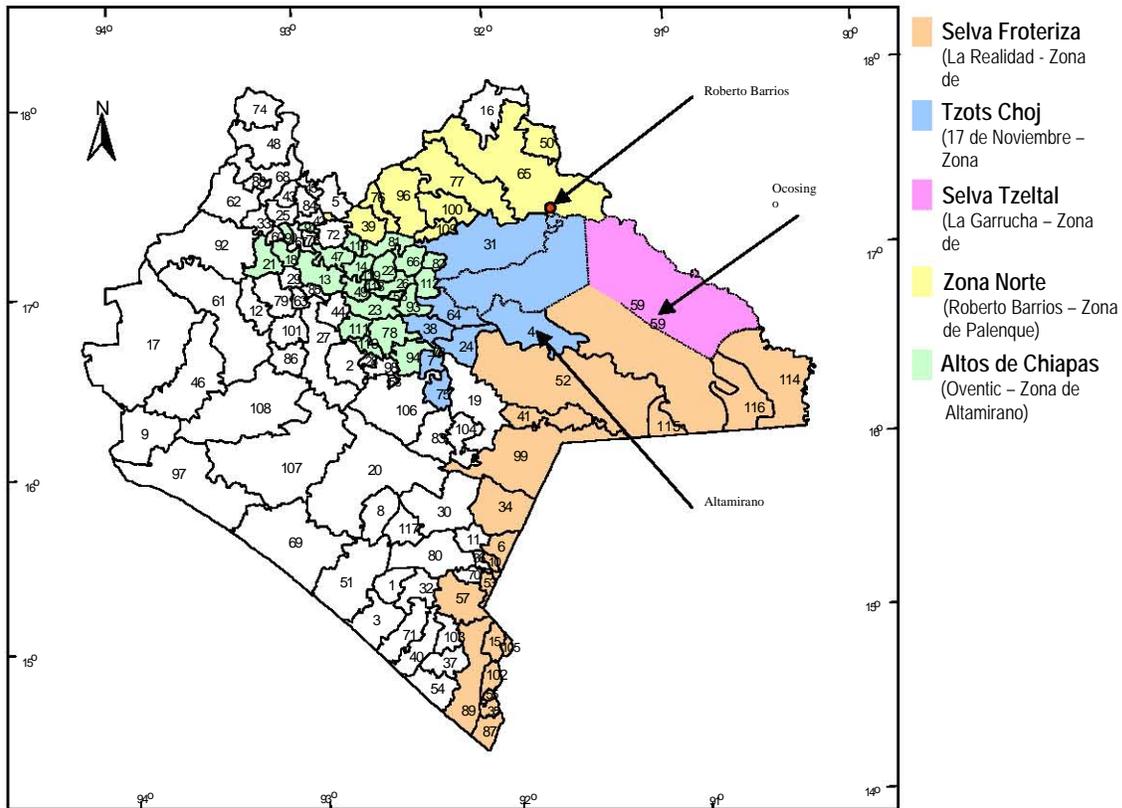
Por lo que, la base territorial de cada una de las 5 Juntas de Buen Gobierno que se crearon en el estado de Chiapas²⁹⁴, es el ámbito territorial de los municipios autónomos zapatistas que la integren, y abarca territorios de diferentes municipios oficiales como se muestra en el siguiente mapa.

Además de se desenvolverse en un contexto de pluralismo cultural, político y religioso.

²⁹³ Díaz Polanco, Héctor. “Juntas de Buen Gobierno ¿Una etapa superior de la autonomía?”. Op. cit., pág. 15.

²⁹⁴ La base territorial y ubicación de las cinco Juntas de Buen Gobierno es la siguiente: 1) la **Junta de Buen Gobierno Selva Fronteriza**, abarca desde Marqués de Comillas, la región de Montes Azules, y todos los municipios fronterizos con Guatemala hasta Tapachula, se llama "Hacia la Esperanza", y agrupa a los municipios autónomos de *General Emiliano Zapata, San Pedro de Michoacán, Libertad de los Pueblos Mayas, Tierra y Libertad*, su sede esta en la comunidad La Realidad, 2) la **JBG Tzots Choj**, abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de Ocosingo, Altamirano, Chanal, Oxchuc, Huixtán, Chilón, Teopisca, Amatenango del Valle se llama *Corazón del Arcoiris de la Esperanza* (en lengua, *Yot'an te xjobil yu'un te smaliyel*), y agrupa a los municipios autónomos de *17 de Noviembre, Primero de Enero, Ernesto Che Guevara, Olga Isabel, Lucio Cabañas, Miguel Hidalgo, Vicente Guerrero*, su sede está en la comunidad *17 de noviembre*, 3) la **JBG Selva Tzeltal**, abarca parte de los territorios en donde se encuentra el municipio gubernamental de Ocosingo, se llama *El Camino del Futuro* (en lengua: *Te s'belal lixambael*) y agrupa a los **municipios** autónomos de *Francisco Gómez, San Manuel, Francisco Villa y Ricardo Flores Magón*, 4) la **JBG Zona Norte**, abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales del norte de Chiapas, desde Palenque hasta Amatán se llama *Nueva Semilla que va a Producir* (en tzeltal: *Yach'il ts'unibel te yax bat'p'oluc*; y en chol: *Tsi Jiba Pakabal Micajel Polel*), y agrupa a los municipios autónomos de *Vicente Guerrero, Del Trabajo, La Montaña, San José en Rebeldía, La Paz, Benito Juárez, Francisco Villa* y 5) la **JBG de la Altos de Chiapas “Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo ó Ta olol yoon zapatista tas tuk'il sat yelob sjunul balumil”**. En Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno”. Op. cit., pág. 10.

XI. JUNTAS DE BUEN GOBIERNO

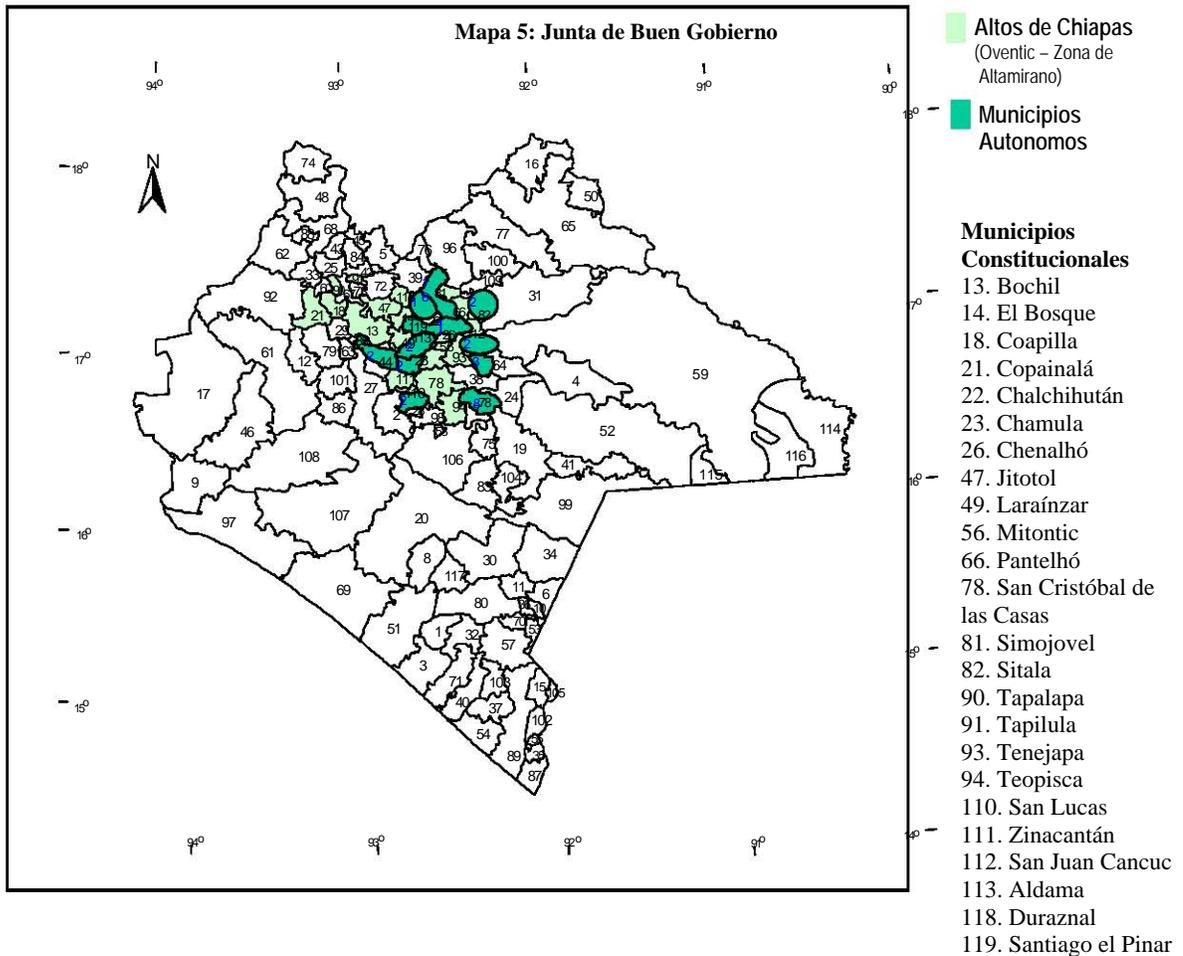


Por ejemplo, la base territorial de la Junta de Buen Gobierno de los Altos de Chiapas denominada “Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo ó Ta olol yoon zapatista tas tuk’il sat yelob sjunul balumil”, agrupa a siete municipios Autónomos: San Andrés Sakamchén de los Pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Polhó, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de Febrero y San Juan Apóstol Cancuc y su cede se encuentra en la comunidad indígena de Oventic.²⁹⁵

Sin embargo su ámbito territorial se encuentra sobre algunos municipios oficiales de la zona de los Altos de Chiapas y se extiende al territorio de municipios Gubernamentales de otras zonas como son Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal, Ocozocuaula y Cintalapa, como se muestra en el mapa siguiente.

²⁹⁵ La información siguiente es resultado de una práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

Los pueblos indígenas que se encuentran dentro de su territorio son Tzotziles y Tzeltales.



MUNICIPIOS AUTÓNOMOS

- 8.- "Cabañas"; Tushakiljá en Oxchuc y Huixtán
- 14.- "Huitiupán", en el territorio con el mismo nombre
- 15.- "Simojovel", en el territorio con el mismo nombre
- 16.- "Sabanilla", en el territorio con el mismo nombre
- 21.- "Benito Juárez", en los territorios llamados Tila, Yajalón y Tumbalá

- 24.- "San Andrés Sacamch'en de los Pobres"; Cabecera municipal; en el territorio de San Andrés Larrainzar.
- 25.- "San Juan de La Libertad"; Cabecera municipal; en el territorio llamado El Bosque
- 27.- "Santa Catarina"; en los territorios llamados Pantelhó y Sitalá
- 28.- "Bochil"; Cabecera municipal; en el territorio con el mismo nombre
- 29.- "Zinacantán"; Cabecera municipal; en el territorio con el mismo nombre
- 31.- "San Juan K'ankujk"; en el territorio llamado San Juan Cancuc

Fuente: : CNDPI-CIEPAC.

3.2.2.1 Forma de gobierno

La base de este gobierno regional son los municipios autónomos zapatistas que pertenecen a su demarcación territorial, porque la forma en que se integra la estructura de las Juntas de Buen Gobierno, es a través de la designación de uno o dos delegados miembros de cada Consejo Autónomo, que es el órgano de gobierno de estos municipios.

En caso de la JBG de los Altos de Chiapas, integrada de 7 municipios autónomos cuando se creó consecuentemente tenía 14 integrantes, sin embargo con el objeto de fomentar la participación de las mujeres, en el 2005 se integraron cuatro integrantes femeninos constituyendo actualmente un total de 18 miembros.²⁹⁶

Características de esta forma de gobierno:

Los cargos duran tres años, pero son rotativos entre los miembros de los consejos autónomos de cada zona, durarán en el cargo de 8 a 15 días, después de este tiempo las autoridades son renovadas y las que salen regresan a sus trabajos de consejo autónomo.²⁹⁷ Por ejemplo en la Junta de los Altos se organizan en turnos de 8 días, que cambian el día domingo.²⁹⁸ “De esta manera, la Junta recoge la experiencia de cada Consejo y garantiza su trabajo de tiempo completo a través de la rotación permanente... de sus miembros.”²⁹⁹

Además de que permite la participación de todos los miembros del consejo autónomo en el gobierno de la Junta de Buen Gobierno, para que “...la tarea de gobierno no sea exclusiva de un grupo, que no haya ‘profesionales’, que el aprendizaje sea para los más posibles y que se deseche la idea de que el

²⁹⁶ Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

²⁹⁷ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Segunda parte: dos fallas” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7180, 21 de agosto del 2004.

²⁹⁸ Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

²⁹⁹ Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. Op.cit., pág. 3

gobierno sólo puede ser desempeñado por 'gente especial'.³⁰⁰ Ya que se considera que el aprendizaje tiene lugar en el desarrollo mismo de la acción de gobernar.³⁰¹

Todos los cargos se prestan de manera gratuita, es decir no se pagan sueldos a las autoridades, aunque en algunas ocasiones se cuenta con el pago puntual de algunos gastos de viaje por parte de las comunidades.³⁰² En la JBG de los Altos las autoridades no tiene horario, puesto se trabaja de lunes a domingo las 24 horas.

En caso de que una autoridad no cumpla con su mandato los consejos autónomos los revocan, pero antes de ello se privilegia las llamadas de atención para rectificar conductas anómalas o faltas en sus tareas.³⁰³

Un órgano paralelo a la estructura de gobierno de la Junta de Buen Gobierno es la **Comisión de Vigilancia**, igualmente rotativa, pero a diferencia de la estructura de la JBG, los integrantes de ésta son nombrados directamente por asambleas comunitarias su función principal es vigilar y reportar a los miembros de la JBG, ante los consejos en caso de fallas, para que éstos los revoque o sancione, además de ser los que se encargan de dar permisos para faltar por cuestiones de salud;³⁰⁴ funciona como oficialía de partes, tiene a su cargo obtener datos de quienes desean presentar asuntos a la Junta, clasificar los tipos de problemas y pasar todo ello a la instancia adjunta de gobierno que es la **Comisión de explicación** o a la propia JBG; publica el informe mensual de la JBG; así como está presente en las reuniones para que la junta no se valla por el mal camino. Sin embargo, la mayor vigilancia "sobre estos gobiernos regionales la ejercen las comunidades, fuente del poder y la representación, las cuales cuidan que se esté

³⁰⁰ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. "Leer un video. Segunda parte: dos fallas". Op. cit., pág 9.

³⁰¹ Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. Op.cit., pág. 4

³⁰² Ibidem., pág. 3

³⁰³ Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

³⁰⁴ Ibidem.

ejerciendo un buen gobierno bajo el principio máximo de 'mandar obedeciendo'.³⁰⁵

Otras autoridades paralelas son los diferentes Comités o Coordinaciones Regionales de Salud y Educación, los cuales se encargan de coordinar los proyectos autónomos de salud y educación en los diferentes municipios y comunidades de su jurisdicción.

3.2.2.2 De la forma de elección

La elección de los integrantes de la JBG, se hace conforme al sistema normativo de cada comunidad o de cada municipio indígena.

Se realiza de la siguiente manera: en principio, a los miembros de los consejos autónomos los eligen cada una de las comunidades que pertenecen al municipio a través de su asamblea comunitaria, después a los elegidos, se les designa su cargo en la asamblea general municipal para integrar el consejo autónomo, ya constituido el consejo autónomo se pueden elegir en la misma asamblea a dos delegados para ser autoridad de la Junta de Buen Gobierno a la que pertenece, o bien los integrantes del consejo autónomo son los encargados de elegirlos. De esta forma, dentro de las Juntas se representan los distintos municipios Autónomos existentes en su zona.

Por ejemplo en el municipio autónomo San Juan de la Libertad son los miembros del Consejo autónomo los que una vez constituido eligen a los delegados para la Junta de Buen Gobierno de los Altos.³⁰⁶

³⁰⁵ Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. Op. cit., pág. 4.

³⁰⁶ Práctica de campo realizada al Municipio San Juan de la Libertad, en una entrevista realizada a sus autoridades el 30 de noviembre del 2005.

3.2.2.3 De su funcionamiento

El ejercicio de la forma de gobierno de la JBG es colegiada, es decir entre los miembros de la junta, no existen jerarquías, ni funciones diferenciadas, la resolución de problemas se analizan entre todos.

En la toma de decisiones participan todas las autoridades que se encuentran en la Junta, por ejemplo cuando se lleva a cabo algún proyecto de educación o de salud, se hace una asamblea entre los miembros de la JBG, la comisión de explicación, la comisión de vigilancia y los coordinadores de educación y salud para analizar donde hace falta tal proyecto.³⁰⁷

Para no perder la continuidad del trabajo y garantizar su cumplimiento se asienta en actas donde se establece los asuntos y problemas pendientes y los resueltos, de manera que los turnos nuevos pueden proseguir con las tareas.

Sin embargo y a pesar, de que, son formas de gobierno que se ejercen en el marco de un movimiento político, que es el zapatista, es preciso mencionar que tienen un alto grado de aceptación entre otras organizaciones indígenas, comunidades y personas que no son bases de apoyo zapatistas, de autoridades estatales y municipios oficiales.³⁰⁸

3.2.2.4 De sus funciones

3.2.2.4.1 De la administración de justicia

Dentro de la administración de justicia tiene las siguientes funciones:

³⁰⁷ Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

³⁰⁸ Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. Op.cit., pág. 4

1. Vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los municipio autónomos, cuidando que se cumplan los tiempos y formas acordados por las comunidades; así como promover el apoyo de proyectos comunitarios en los MARZ.
2. Atender y guiar a la sociedad civil nacional e internacional para visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones y cualquier actividad que se permita en las comunidades.
3. Después de evaluar las necesidades de cada comunidad, decidir hacia donde dirigir los apoyos económicos para los proyectos.³⁰⁹

3.2.2.4.2 De los servicios públicos

Los servicios públicos que se imparten en las Juntas de Buen Gobierno son autónomos, ya que no existen participación ni coordinación alguna con el gobierno del estado, ni con algún municipio oficial, por lo que no reciben recursos del estado, a demás de ser los propios pueblos los que se encargan de construir su infraestructura, proyectos, la planean e imparten de acuerdo a las necesidades particulares de cada zona, comunidad y municipio indígena, con ayuda de la sociedad civil nacional e internacional.

Del servicio de salud: Cada Junta de Buen Gobierno tiene su propio sistema de salud en donde se proporciona atención gratuita y hasta donde llegan sus recursos.

Por ejemplo en la Junta de los Altos de Chiapas, tienen un sistema de salud que Cuenta con una clínica-hospital, llamada *La Guadalupeana*, cuya sede se encuentra en Oventic, cuenta con quirófano, consultorio dental, laboratorio de análisis clínicos, un área de oftalmología otra de ginecología, laboratorio de

³⁰⁹ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno” op. cit., pág 10.

herbolaria, farmacia y cuartos de hospitalización, a demás de la aplicación de vacunas en las diferentes comunidades; tiene dos centros de capacitación para 200 promotores de salud que atienden a sus comunidades, en Magdalena y Polhó, los cuales son elegidos en sus asambleas comunitarias. Se cuenta con una clínica en cada uno de los siete municipios autónomos, 300 casas de salud comunitarias que cuentan con un botiquín de medicinas básicas.³¹⁰ La autoridad que directamente se encarga de este servicio es la Coordinación general de Salud.

Del servicio de educación: Cada junta tiene su propio sistema educativo, lo que quiere decir, que son ellos los que hacen los planes de estudio, elaboran sus materiales educativos, capacitan a su promotores de educación, que son jóvenes que se eligen en las asambleas de sus comunidades, para fungir como maestros, construyen sus escuelas, etc. Por ejemplo en la Junta de los Altos el nombre de este sistema es “Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional”, cuenta desde 1998 con una secundaria autónoma indígena, la que funciona como internado y tiene un Instituto de Lenguas e Idiomas Mayas, donde se ofrecen clases de tzotzil a extranjeros, que es la primera que se construye desde los pueblos indígenas en el estado.³¹¹ La autoridad que directamente se encarga de este servicio es la Coordinación general de Educación.

3.2.2.4.3 De otras funciones

1. **De registro** de las personas, comunidades, cooperativas y sociedades de producción y comercialización, para que se consideren como parte de la Junta de Buen Gobierno, y expedirles acreditaciones o certificaciones de su pertenencia.

³¹⁰ Muñoz Ramírez, Gloria. “Chiapas la resistencia” en **La Jornada**. Año 21, núm. 7208. Suplemento especial de Aniversario, 19 de septiembre del 2004.

³¹¹ Ibidem.

2. **De permisos**, para que de común acuerdo con CCRI-CG del EZLN,³¹² se promueva y apruebe la participación de compañeros y compañeras de los MARZ en actividades o eventos fuera de las comunidades rebeldes, así como para elegirlos y prepararlos.³¹³

3.2.2.5 De la impartición de justicia

En esta materia tiene las siguientes funciones:

1. Atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, investigar su veracidad, ordenar a los Consejos Autónomos la corrección de estos errores, y para vigilar su cumplimiento. También recibirán denuncias de defensores de derechos humanos.
2. Mediar entre los conflictos que pidieran presentarse entre municipios autónomos, y entre municipios autónomos y municipios gubernamentales.
3. Vigilar el cumplimiento de las leyes que de común acuerdo con las comunidades funcionen en los MARZ.³¹⁴
4. Mediar cuando existan conflictos entre los municipios, comunidades y personas indígenas y las autoridades del gobierno estatal, en sus diferentes ámbitos y jerarquías, así “las Juntas de Buen Gobierno les reconocen existencia y jurisdicción al gobierno del estado y a los municipios oficiales y, en la mayoría de los casos, las autoridades oficiales municipales y el gobierno del estado reconocen la existencia y jurisdicción de la JBG.”³¹⁵
5. Así como mantener comunicación respetuosa con gobiernos municipales con los que comparten territorio los municipios autónomos, se intercambian

³¹² Comité Clandestino Revolucionario Indígena. Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

³¹³ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno”. Op. cit.

³¹⁴ Ibidem., pág 10.

³¹⁵ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Cuarta parte: Cuatro falacias”. Op. cit., pág. 8 y 9.

recomendaciones se buscan soluciones a los problemas mediante el diálogo.

La impartición de justicia se ejerce en varios niveles y por diferentes autoridades, la junta conoce de los asuntos que no pueden resolver los municipios autónomos o los que les llegan de manera directa. De igual forma cuando la Junta no puede resolver alguna controversia lo envía al municipio autónomo o a las autoridades gubernamentales, dependiendo de las características del caso.

La Junta de Buen Gobierno sirve como una instancia de conciliación y mediación entre los niveles locales, municipales, regionales o estatales,³¹⁶ ya que su forma de resolver los conflictos es a través del diálogo, si no se puede resolver mediante éste, el conflicto se resuelve en los municipios autónomos, instancia que puede aplicar castigos.³¹⁷

Así “Las Juntas de Buen Gobierno nacieron para atender a todos, a zapatistas, y no zapatistas, e incluso a antizapatistas. Nacieron para mediar entre las autoridades y los ciudadanos, y entre autoridades con distintos ámbitos y jerarquías.”³¹⁸ Para ello “...mantienen comunicación respetuosa con diferentes organizaciones sociales, con muchos de los gobiernos municipales oficiales con los que comparten territorio los autónomos, y en algunos de los casos con el gobierno del estado. Se intercambian recomendaciones y se busca solucionar los problemas mediante el diálogo.”³¹⁹

Si alguna comunidad zapatista recibe alguna agresión y no hay comunicación con los agresores, se actúa por dos vías: La JBG indica a las autoridades autónomas del municipio una investigación y al mismo tiempo se turnan los datos a las

³¹⁶ Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

³¹⁷ “... (las JBG son instancias de diálogo, no de penalización), que se valorará su caso y se hará justicia. Si alguien quiere castigo por algo, acude al municipio oficial o a un autónomo, pero si alguien quiere solución por diálogo y acuerdo, acude a la Junta de Buen Gobierno.” En Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Cuarta parte: Cuatro falacias”, pág. 9.

³¹⁸ Ibidem.

³¹⁹ Ibidem.

autoridades estatales, en específico con la Secretaria de Pueblos Indios, con la que se mantiene comunicación para estos conflictos.

Sí el asunto es penal, se espera un tiempo razonable para que la justicia estatal cumpla su función, si no, se ejerce la justicia de las JBG.

3.2.2.6 De la emisión de leyes o facultad legislativa

Para la realización de funciones las Juntas han elaborado una serie de leyes, entre la que se encuentran: 1) Ley de cuidado de árboles, o sea cuidado de la naturaleza, 2) Sobre siembra, el tráfico, la comercialización y el consumo de drogas, 3) Sobre e tránsito de vehículos en las zonas de las Juntas de Buen Gobierno y 4) Sobre el tráfico de indocumentados³²⁰ (para ver el contenido de las leyes ver anexo 2).

3.2.2.7 De la recaudación de impuestos y rendición de cuentas

Sus funciones son:

1. Imponer a todos los proyectos (productivos, salud, educación etc., que se pretendan realizar en la zona el impuesto llamado “impuesto hermano” del 10%, del total del monto total del proyecto que reciben las comunidades, para que éste se destine a otra comunidad que no recibe apoyo.
2. Recabar y concentrar la información de los municipios autónomos que pertenecen a la Junta de sus entradas y salidas de dinero, junto con los de la Junta.³²¹

³²⁰ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Quinta parte: Cinco decisiones de buen gobierno” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7183, 24 de agosto del 2004.

³²¹ Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno” op. cit., pág 10.

Las Juntas tienen que rendir un informe a las comunidades sobre el uso de recursos y toma de decisiones, en la JBG de los Altos se rinde cada año en el mes de agosto, se hace público para todo el que lo quiera revisar, en el auditorio de ésta, la instancia encargada de publicarlo es la comisión de vigilancia.³²²

3.2.2.8 De la relación con el Instituto Estatal Electoral y la realización de la jornada electoral en las comunidades que pertenecen a las Juntas de Buen Gobierno

Por acuerdo de las Juntas de Buen Gobierno³²³ las autoridades electorales pueden realizar su trabajo en las comunidades que pertenecen a sus territorios, pero sin participación como autoridades de las JBG, en el proceso electoral y respetando a las comunidades indígenas en su decisión de no votar.³²⁴

3.2.3 Forma de organización regional en Guerrero: El Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción o Policía Comunitaria

Otra forma de organización regional, constituida en el marco del ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas es el Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción conocido generalmente como Policía Comunitaria en el estado de Guerrero, que surge de un proceso comunitario de asambleas en 1995.³²⁵

³²² Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

³²³ En el 2004 se presentaron a las instalaciones de cada una de las juntas delegados del Instituto Estatal Electoral de Chiapas, para que se permitiera realizar las jornadas electorales, las cuales por acuerdo decidieron permitir la realización de los procesos electorales. En Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Quinta parte: Cinco decisiones de buen gobierno”. Op cit., pág 12 y 13.

³²⁴ Práctica de campo realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en una entrevista realizada a sus autoridades de ésta el 29 de noviembre del 2005.

³²⁵ Su creación formal se dio en una asamblea regional efectuada en la comunidad de Santa Cruz del Rincón (Malinaltepec) el 15 de octubre de 1995, previa realización ese mismo año de tres asambleas preparatorias, todas con la asistencia de autoridades agrarias y municipales de las comunidades y con la presencia de algunas organizaciones sociales más representativas de la zona, como Luz de la Montaña, Consejo

Su objeto como su nombre los dice, es garantizar la seguridad pública dentro de su jurisdicción territorial, la impartición de justicia de acuerdo a las prácticas jurídicas de los pueblos que lo integran, el sistema y la reeducación de las personas que incurren en alguna falta, así como prevenir el delito mediante acciones de vigilancia y campañas de educación.³²⁶

Al respecto, Esteban Martínez Sifuentes, expresa que es un sistema de seguridad pública comunitaria indígena basado en la iniciativa y aportación colectivas, que busca la seguridad pública en las comunidades adscritas por decisión propia, y propicia el libre tránsito de personas y vehículos por la zona. Opera en materia de prevención, persecución y sanción de infracciones y delitos del fuero común, así como en la búsqueda de nuevas formas para lograr una mejor reinserción social del delincuente y del menor infractor.³²⁷

Se constituye como un sistema porque cuenta con órganos específicos de tipo colegiado, garantías de audiencia para los implicados, métodos para sanciones y la verificación de su cumplimiento y, sobre todo, normas de cohesión y control social.³²⁸

Se ubica dentro de lo que se ha denominado a lo largo de este apartado, como un nivel de autonomía organizado de abajo hacia arriba, ya que son las propias comunidades a través de sus asambleas, las que deciden crearlo, lo estructuran y le dotan de contenido y funciones.

Por tanto, la base territorial y jurisdiccional de esta forma de organización regional son las comunidades que la integran, cuando se creó se conformaba de 38

Guerrerense 500 años de Resistencia indígena y el Comité de Autoridades Indígenas (Cain). En Sifuentes Martínez, Esteban. **La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero**. INI, México, 2001, pág. 42.

³²⁶ Artículo 3, Fracción I y III del Documento preeliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducación.

³²⁷ Sifuentes Martínez, Esteban. Op. cit., pág. 30.

³²⁸ Ibidem.

comunidades,³²⁹ actualmente se forma de 62 comunidades en su mayoría indígenas de los pueblos Tlapanecos, Mixtecos y Nahuat, también participan comunidades mestizas o afromestizas y en suma tiene presencia en dos de las siete zonas de Guerrero: la de la Montaña y la Costa Chica.³³⁰

Lo que sin duda, es una de las características más importantes de este sistema, ya que su composición es pluricultural, en la que no sólo conviven comunidades indígenas de diferentes etnias, si no también las mestizas.

Estas comunidades pertenecen a 8 municipios: Marquelia, San Luis Acatlán, Malinaltepec, Metlatonoc, Cochoapan, Copanatoyac, Tlapa de Comonfort, Atlamajalcingo del Monte e Iliatenco, de los cuales, no todas las comunidades de un municipio pertenecen a esta organización, como se muestra, con los siguientes ejemplos: de los municipios de Marquelia participan 2 comunidades, de San Luis Acatlán participan 24 comunidades, de Malintepec participan 16 de 117 comunidades, de Metlatono participaban 6 comunidades, pero se dividió el 9 de noviembre de este año en dos constituyendo en el mismo territorio dos municipios Malintepec y Cochoapan, el primero con 5 comunidades y el segundo con 1, de Tlapa de Comonfort con una comunidad, etc.³³¹

Estas comunidades indígenas tienen la estructura de comisarías municipales o delegaciones cargos políticos-administrativos contemplados en la Ley Orgánica Municipal del estado, en donde para tener la categoría de comisarías deben de tener el número de habitantes que la ley orgánica determine y en caso contrario se organizan en delegaciones municipales, sin embargo estas figuras jurídicas se readecuan de acuerdo a las necesidades reales de las comunidades y conforme

³²⁹ **La policía comunitaria y la impartición de justicia. Región montaña y costa chica de Guerrero.** Noveno Aniversario, 15 de octubre del 2004, Comisión de Pastoral Social de la Diócesis de Tlalpa, Guerrero.

³³⁰ Horta Cruz, Juan. **Tarjeta informativa. Encuentro del 22 y 23 de septiembre de 2005 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Casa Lam. Sistema Comunitario de Seguridad, impartición de justicia y reeducación en la montaña-costa chica de Guerrero.** pág. 1.

³³¹ Entrevista realizada a Asesor jurídico de la CRAC: Valentín Hernández, el Coordinador de la CRAC: Abad Rodríguez y el Comandante regional: Canuto Santos Rojas, el 8 y 9 de noviembre del 2006.

sus sistemas normativos, por ejemplo son electos por sus respectivas asambleas por su vocación de servicio y buen comportamiento.³³²

De lo anteriormente explicado se pueden evidenciar dos diferencias con las Juntas de Buen Gobierno de Chiapas: el primero es que la Policía comunitaria como forma de organización regional autónoma no se constituye como un nivel de gobierno regional pues su ejercicio es la impartición de justicia, la protección y seguridad pública en su jurisdicción territorial; y la segunda es que su base son las comunidades, es decir la forma de integración es por comunidad y no por municipios, ya que no todas las comunidades de un municipio pertenecen al sistema, mientras que en las Juntas de Buen Gobierno la base de su jurisdicción y de su gobierno son los municipios autónomos zapatistas.

El contexto en el que se desenvuelve esta organización regional es el siguiente: el estado de Guerrero cuenta con 529, 780 de población indígena, lo que representa el 17.2% del total de población, se encuentra dentro de los estados con alto grado de marginación,³³³ además, de que, a pesar del porcentaje de población, no cuenta con normatividad local en materia indígena, en el artículo 10 de su constitución sólo establece la obligación a los poderes del estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, para proveer a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo

³³² Sifuentes Martínez, Esteban. Op. cit., pág. 42.

³³³ A nivel de vivienda, según los datos más actualizados del INEGI, que datan del 2000, Guerrero ocupa el segundo lugar en todas las estadísticas de marginación en términos de vivienda a nivel nacional. El porcentaje de viviendas en Guerrero que no tienen agua entubada, ni siquiera en el terreno o de llave pública, es de 29%. El porcentaje de viviendas que no cuentan con drenaje, ni siquiera conectado a red pública, a fosa séptica, a río y mar, es del 47%. El porcentaje de viviendas que no cuentan con energía eléctrica es del 11% y el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra es del 40%. El porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento es del 60%. La mayoría de las viviendas no poseen sanitarios y cuentan con techos de láminas de cartón o tejas de barro. Las cifras dramáticas continúan respecto a la educación, donde el porcentaje de analfabetismo entre la población de la Montaña es de 75%. El 15 % de los niños nunca van a la escuela y si lo hacen la mayoría apenas termina el nivel primaria. En el municipio de Metlatonoc, el más pobre de todo el país, este porcentaje se eleva al 35%. En **XI Informe. Tejedores de esperanzas. La lucha de los pueblos indígenas de Guerrero**. Junio 2004/mayo 2005. "Tlachinollan" A.C. Centro de Derechos Humanos de la Montaña en http://www.tlachinollan.org/dhginf/dhginf_s_11.pdf

económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.³³⁴

3.2.3.1 Autoridades que integran el sistema de la policía comunitaria

La estructura de este sistema regional, tienen su base en las **Asambleas Generales Comunitarias**, las cuales son la máxima autoridad en las comunidades, en donde además de tomar todas las decisiones y resolver asuntos internos, es donde se designan a las autoridades que participaran en la Policía comunitaria, así como es “la instancia a través de la cual la población analiza, propone, organiza, participa en la ejecución y le da validez a las acciones y decisiones tomadas en el marco del sistema de seguridad, justicia y reeducación.”³³⁵

En este órgano participan todos aquellos que tienen derecho según las normas de cada comunidad y se organizan y funcionan conforme con las particularidades de cada una de las comunidades.³³⁶

Una segunda autoridad son los **Comisarios o Delegados municipales** cuya denominación depende como se mencionó anteriormente del número de habitantes que tengan, éstos son nombrados en la asamblea general comunitaria, la duración del cargo es de un año, cada comisario tiene un suplente y podrá ser removido en caso de que no cumpla con su cargo por la asamblea general comunitaria. Tienen dos funciones: al interior de la comunidad ya que tienen la obligación de garantizar la seguridad dentro de los límites de ella, así como conocer en primer instancia de los conflictos y al exterior con su participación en la Asamblea Regional y en su caso en la CRAC.

³³⁴ Reforma publicada en el P. O. el 27 de marzo de 1987.

³³⁵ Artículo 6 Fracción I, inciso a) del Documento preeliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducación.

³³⁶ Entrevista realizada a Asesor jurídico de la CRAC: Valentín Hernández, el Coordinador de la CRAC: Abad Rodríguez y el Comandante regional: Canuto Santos Rojas, el 8 y 9 de noviembre del 2006.

La tercera autoridad es la **Asamblea Regional de Autoridades Comunitarias**, la cual se integra de las 62 comunidades que constituyen a la Policía comunitaria, a través de sus representantes que son los comisarios o delegados.

Es el órgano máximo de discusión, decisión y dirección a nivel regional, sin embargo no puede inmiscuirse en las decisiones internas de la comunidad, excepto en el mandato de que se nombre a la policía comunitaria y suburbana, sesiona cada dos meses.³³⁷

Y es la instancia que vela de manera permanente que se cumplan con las tareas encomendadas a la CRAC y el Comité Ejecutivo de la policía comunitaria.

La cuarta autoridad es la **Coordinadora de Autoridades Comunitarias (CRAC)** se integra de 6 comisarios, los cuales se eligen de los 62 comisarios y delegados municipales, para que funjan como coordinadores e impartan justicia durante un año, en las oficinas que se encuentra en el municipio de San Luis Acatlán. Pueden ser removidos por la asamblea regional si no cumplen con su cargo y como coordinadores todos tendrán el mismo rango y nivel de decisión.

Éstos no tienen suplentes y quienes pertenecen a ella, ejercen dos cargos al mismo tiempo, el de comisario en su comunidad, auxiliados de su suplente y el de coordinador regional.³³⁸

La quinta autoridad es el **Comité Ejecutivo de Policía Comunitaria**, se compone de 6 comandantes, que tienen el carácter de comandantes regionales, son designados en la asamblea regional, de entre los comandantes de la policía comunitaria que nombra cada asamblea comunal. El cargo dura un año y son elegidos en la misma fecha que las autoridades de la CRAC, pueden ser removidos por la asamblea regional en caso de que cometan alguna falta.

³³⁷ Ibidem.

³³⁸ Ibidem.

Es el órgano máximo de dirección operativa de la policía comunitaria y tiene bajo su mando a todos los grupos de policías comunitarios.

Otras autoridades son la **policía suburbana o municipal** y la **policía comunitaria**, la primera, es aquella que resguarda la seguridad al interior de su comunidad, además de vigilar a los detenidos cuando se encuentran en ella y la segunda, es aquella que vigila el territorio al exterior de las comunidades, como caminos y rutas al exterior de los pueblos, así como los límites de la región. Para cumplir con sus funciones se puede coordinar con la policía suburbana, en este caso no está bajo el mando del Comité ejecutivo.

La duración en este cargo es de un año, se eligen en asamblea comunal dos delegados para cada grupo, cada grupo se compone de 10 a 12 personas, de entre los cuales, se nombra a un comandante primero y un comandante segundo.³³⁹

El último órgano de autoridad son los **Consejeros**, figura relativamente nueva, se integró en un principio por elección en asamblea regional, consecuentemente las autoridades que terminen su cargo de coordinadores regionales o comandantes regionales, forman parte de este cuerpo de consejeros de manera permanente. Su tarea principal es servir de apoyo y ser consejeros de las autoridades de este sistema en el ejercicio de sus funciones, así como apoyar en la reeducación de los detenidos dándoles consejos.

Existen dos órganos que se prevén dentro de la estructura de la Policía Comunitaria que son el **Órgano de Desarrollo Regional** y el **Órgano de Comunicaciones**, el primero tiene el objetivo de mejorar las condiciones económicas de las comunidades que pertenecen al sistema y el segundo

³³⁹ Ibidem.

mantener la relación con otras autoridades u organizaciones, sin embargo ninguno de los dos esta funcionando actualmente.³⁴⁰

3.2.3.2 Forma de elección de las autoridades regionales

Como se menciona tiene un procedimiento de designación que parte de la comunidad:

1. La policía comunitaria esta compuesta por 62 comunidades, cada una de ellas tiene en su interior como máxima autoridad a la ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA, en ella se elige a un delegado o comisario para que participen en el sistema de justicia comunitaria y se nombra a los grupos de policía comunitaria y la policía suburbana o municipal.
2. Los comisarios van a participar en la ASAMBLEA REGIONAL DE AUTORIDADES COMUNITARIAS compuesta consecuentemente por 62 comisarios. En ésta se eligen, de los 62 comisarios a 6 que van a ser los coordinadores regionales de la CRAC y de entre el cuerpo de comandantes de la policía comunitaria 6 que fungirán como comandantes regionales en el comité ejecutivo.

Los consejeros, son todos aquellos que salen de los cargos de coordinadores regionales o comandantes regionales.

3.2.3.3 Funcionamiento

Cada órgano de autoridad tiene particularidades en su funcionamiento y organización, pero de manera general este sistema de impartición de justicia y seguridad pública aprovecha y retoma los elementos de organización y normatividad de los pueblos y comunidades que lo componen, como la vida asamblearia, el sistema de cargos rotativos, la forma de resolución de conflictos,

³⁴⁰ Por lo menos hasta la fecha de la entrevista noviembre del 2006. Ibidem.

etc., sin embargo, como expresa Esteban Martínez Sifuentes no es una síntesis de los sistemas normativos en la impartición de justicia de todas las localidades y de ambas etnias, lo que no quiere decir que éstos no estén presentes sino que lo están, “sólo que de una manera sutil, imbricados con muchos otros elementos novedosos...”³⁴¹, es decir existe una readecuación de sus costumbres jurídicas (o sistemas normativos) como han venido haciendo desde siglos.³⁴²

En ejercicio de esta tarea es como las comunidades y las autoridades de este sistema están elaborado un reglamento interno para normar su operación, el cual se ha venido trabajando desde finales de 2002 con base en foros, asambleas comunitarias, comisiones, asesorías legales,³⁴³ y fue aprobado en el 2003 por la asamblea regional, sin embargo no es definitivo ya que está en un proceso permanente de discusión y revisión en las asambleas comunitarias, sobre todo de las partes que aún causan disenso por las comunidades, de aquí que se denomine como “Documento Preliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción, resultado de la revisión efectuada por las Asambleas Regionales”.³⁴⁴

En cuanto a la resolución de conflictos se trata de conciliar antes que sancionar, por lo que se busca la reparación del daño de manera que las partes queden reconciliadas y conformes con la resolución, a través del diálogo y los consejos, aunque hay casos en los que no procede la conciliación como en la violación, secuestro y el homicidio.³⁴⁵

No se habla de delito si no de falta, no se denomina delincuente sino infractor y no se habla de castigo sino de reeducación; el concepto de sanción es distinto al que

³⁴¹ Sifuentes Martínez, Esteban. Op. cit., pág., 29

³⁴² Ibidem., pág. 28-29

³⁴³ Horta Cruz, Juan. Op. cit., pág. 5.

³⁴⁴ Entrevista realizada a Asesor jurídico de la CRAC: Valentín Hernández, el Coordinador de la CRAC: Abad Rodríguez y el Comandante regional: Canuto Santos Rojas, el 8 y 9 de noviembre del 2006.

³⁴⁵ El artículo 14 del Documento preliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción, establece que los casos de violación, homicidio y secuestro, no procede la reparación del daño, pues se considera que la vida y la dignidad de las personas no puede ser valuado en términos económicos y el agravio en estos derechos no puede ser restablecido de ninguna manera.

le da el derecho positivo, pues busca que el infractor sufra como sanción la vergüenza de haber sido expuesto y visto por todo el pueblo como infractor de las normas de la comunidad y su propósito es mantener la unidad y cohesión de los habitantes, al contrario de las sanciones de aislamiento social inherentes al derecho positivo, con tal propósito, busca más que sancionar su reeducación, a través del trabajo comunitario y de que tomen conciencia de su mal comportamiento para que se corrijan.³⁴⁶ Por tanto, “Tienen como principios investigar antes de procesar, conciliar antes que dictar sentencias, reeducar antes de castigar...”³⁴⁷

La reeducación se lleva a cabo en cada una de las comunidades pertenecientes a la policía comunitaria, de forma que la persona que cometió la falta estará en reeducación 15 días en cada comunidad y el número de comunidades por las que pasará dependerá del tiempo de reeducación que debe cumplir, por ejemplo si son 3 meses de reeducación pasará sólo por 6 comunidades.³⁴⁸

Para la reeducación en las comunidades se designan a algunas personas que generalmente son los principales (o consejo de ancianos) o a los maestros para que platiquen con los infractores y les den consejos para que reconozcan que cometieron una falta.³⁴⁹

La impartición de justicia se ejerce en diferentes niveles: A nivel comunal el comisario o delegado municipal en coordinación con la asamblea comunitaria conocen de los conflictos que se presenten en su comunidad y los casos que no puedan resolver o los que sean de su competencia se lo turnará a la CRAC.

Las faltas de las que conocen son asuntos menores como: conflictos matrimoniales, robos menores, robo de ganado menor cuando se trate de hasta 3 cabezas, difamación de honor, conflictos menores derivados del alcoholismo,

³⁴⁶ Sifuentes Martínez, Esteban. Op. cit., pág. 47.

³⁴⁷ Ibidem., pág. 31

³⁴⁸ Entrevista realizada a Asesor jurídico de la CRAC: Valentín Hernández, el Coordinador de la CRAC: Abad Rodríguez y el Comandante regional: Canuto Santos Rojas, el 8 y 9 de noviembre del 2006.

³⁴⁹ Ibidem.

incumplimiento de acuerdos de la asamblea general comunitaria, desobediencia a los mandatos legítimos de la autoridad comunitaria, falta de respeto a las padres, maltrato a menores, mujeres, ancianos o discapacitados, lesiones menores que no pongan en riesgo la vida del lesionado, daños menores, riñas por cuestiones de alcoholismo, todas las de las que pueden ser tratadas por el comisario o delegado, o que las partes en conflicto decidan que sea tratada por esta autoridad.³⁵⁰

La CRAC conoce en segunda instancia de los asuntos que no pudieron resolver los comisarios o delegados. Y en primera instancia de las faltas graves, como violación, homicidio, abigeato, lesiones graves que pongan en peligro la vida o que impliquen la pérdida de algún miembro u órgano, o la incapacidad temporal o permanente, robo de monto alto, asalto con violencia en los caminos y en casa habitación, del asalto simple, todo lo relativa a drogas y estupefacientes, secuestro, abuso de autoridad, tentativa y complicidad tratándose de las faltas o errores señalas anteriormente, incumplimiento de acuerdos tomados en la asamblea regional, faltas graves cometidas en perjuicio del medio ambiente y los recursos naturales, uso indebido de armas por parte de funcionarios o miembros del sistema comunitario, reincidencias graves y todos aquellos casos graves que se asignen por la asamblea regional o que por su gravedad sea necesario atender.³⁵¹

Para ello tiene funciones de procuración e impartición de justicia, investigación de ilícitos, emisión órdenes de aprehensión o presentación y finalmente de sancionar.

Y la última instancia es la Asamblea Regional de Autoridades Comunitarias que se erige en instancia sancionadora y juzgadora para resolver los casos graves que le

³⁵⁰ Artículo 8 del Documento preliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeduación.

³⁵¹ Artículo 10 del Documento preliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeduación.

sean turnados para su conocimiento por parte de la CRAC,³⁵² o bien conoce de las inconformidades que tengan las partes en los casos que la CRAC haya conocido.

De esta manera, para la realización de sus funciones de este sistema se organiza de manera coordinada y complementaria entre todos los órganos de autoridades, ya que existe una constante relación para la toma de decisiones y resolución de conflictos, así como una permanente cooperación en su cumplimiento.

Además de funcionar independientemente de las autoridades constitucionales y al margen de los partidos políticos, por lo que actualmente no dependen organizativa, presupuestaria ni funcionalmente de ellos.

4. Cuadro de resumen y análisis entre la estructura del municipio libre y la forma de organización política local de los pueblos y comunidades indígenas: el municipio indígena y la organización regional

RUBROS	EL MUNICIPIO LIBRE	ORGANIZACIÓN LOCAL DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INÍGENAS
NATURALEZA DE LA FORMA DE GOBIERNO.	El marco en el que se desenvuelve el municipio es la libertad para organizarse, perseguir sus fines y utilizar los medios que considere pertinentes conforme a la normatividad municipal que dictan los niveles superiores. Es decir los límites de su gobierno y su constitución (que es el ayuntamiento), así como sus competencias los determinan órdenes jurídicos superiores: el federal y el local. Por ello, no se puede alterar su estructura, características y contenido, si no, da poder de decisión, pero no de constitución, de forma que, sólo tiene capacidad organizativa y administrativa.	La constitución de niveles de gobierno local de los pueblos y comunidades indígenas se desarrolla en el marco del ejercicio de su derecho a la libre determinación, a través de la autonomía, así que, quien define alcances o límites de su ejercicio son ellos mismos, por lo que las entidades estatales no intervienen en la forma de ejercerla, pero hay una relación a través de la coordinación y los acuerdos.

³⁵² Artículo 6 Fracción II del Documento preliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeduación.

<p>NIVELES DE GOBIERNO LOCAL</p>	<p>El municipio es el tercer nivel de gobierno en el marco de la organización federal del estado mexicano.</p> <p>El artículo 115 establece la obligación de las entidades federativas para organizarse territorial, política y administrativamente en municipios y prohíbe la existencia de otra autoridad intermedia entre el municipio y ésta.</p> <p>Y al interior del gobierno municipal, se contempla a las agencias municipales o de policía como órganos auxiliares o desconcentrados, es decir sólo son ejecutoras y representantes del ayuntamiento.</p> <p>Sólo se considera a la coordinación para la eficacia de servicios públicos, entre municipios de una misma entidad federativa o de diferentes, cuando exista aprobación de sus congresos respectivos.</p> <p>Y en el caso de las comunidades indígenas sólo se reconoce la coordinación dentro del nivel municipal.</p>	<p>Las colectividades indígenas se organizan en diferentes niveles de gobierno: la comunidad, el pueblo, el municipio y la región, depende las circunstancias de cada una. En las cuales tienen: sus autoridades e instituciones propias, un ámbito territorial de jurisdicción propio, aplican su gobierno y sus sistemas normativos, ejercen funciones (que son designadas por los propios pueblos y comunidades) exclusivas o en coordinación con las comunidades indígenas y no indígenas, con otros municipios oficiales y con la entidad federativa en la que se encuentran.</p>
<p>NORMATIVIDAD QUE LOS RIGE Y DOTA DE CONTENIDO</p>	<p>Jerarquizada: Constitución federal, Constitución estatal, Leyes estatales orgánicas o reglamentarias que promulga la legislatura del estado.</p> <p>Y los Bandos, reglamentos y demás disposiciones administrativas, conforme las leyes estatales en la materia.</p> <p>Por lo que, la fuente de su normatividad son las leyes superiores, puesto su facultad legislativa depende de los lineamientos generales que establezcan las legislación estatal, que tiene un marco margen en la materia; en realidad se podría decir que quien tiene la facultad legislativa es la legislatura del estado y lo municipios su instrumentación.</p>	<p>Se rigen por el sistema normativo indígena el cual puede ser oral o escrito y se compone de: usos costumbres, las normas creadas por la asamblea (órgano creador de la norma) y las normas apropiadas.</p> <p>Tienen facultad legislativa porque dictan sus propios ordenamientos normativos.</p> <p>Su fuente es, entonces, los diversos sistemas normativos comunales que son apropiados y proyectados a los niveles municipales y regionales.</p> <p>Y como parte integrante del estado se rigen por la Constitución federal y en algunos casos por las constituciones locales.</p>
<p>FORMA DE GOBIERNO</p>	<p>El órgano máximo de gobierno es el ayuntamiento (como única forma de gobierno) compuesto por el presidente municipal, los síndicos y regidores que determine la ley.</p>	<p>La forma de gobierno y organización es diversa y diferenciada, depende de las características de los pueblos y comunidad indígenas, puede constituirse de autoridades propias o tradicionales (sistemas de cargos) o autoridades o instituciones creadas así como las</p>

		<p>apropiadas pero con contenido propios.</p> <p>A nivel municipal y regional son una proyección de las formas de gobierno comunal o del pueblo.</p>
<p>CARACTERÍSTICA DE LA FORMA DE GOBIERNO</p>	<p>Hay una dependencia y subordinación, en cuanto principios, bases estructurales, de organización, de funcionamiento y aplicación que se establece de manera jerárquica, conforme la normatividad jurídica del estado.</p> <p>La legislatura de los estados es la que crea, modifica y suprime a los municipios, y en el caso de Chiapas se hace consulta con los otros municipios.</p> <p>Es un órgano colegiado, pero existe jerarquización y separación en la distribución y ejercicio de facultades.</p> <p>Se subordina a la legislatura local, en cuanto, ésta puede suspender o desaparecer al ayuntamiento, así como revocar o suspender el mandato de alguno de sus miembros, así como otorga licencias temporales o permanentes, nombrar suplentes en caso de renuncia de miembros del ayuntamiento y calificar las causas por las que se pretende renunciar a un cargo.</p> <p>Para el cumplimiento de los cargos se percibe remuneración.</p>	<p>Se ejerce conforme la concepción, cosmovisión, prácticas y sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas que son dinámicos y se reconstituyen conforme sus necesidades propias y las relaciones con otros grupos.</p> <p>Quién crea o constituye otros niveles de gobierno son los pueblos y comunidades indígenas conforme sus propias necesidades.</p> <p>La forma de gobierno es colegiada y horizontal, puesto no hay división de jerarquía y funciones.</p> <p>El órgano máximo de decisión es la asamblea general comunal o municipal en la que participan las autoridades indígenas y los miembros de las comunidades o municipios. Es en ella donde se resuelven las controversias de interés general, se eligen a las autoridades, se les vigila, se les llama la atención y revoca o sanciona en caso de incumplimiento.</p> <p>El cumplimiento de los cargos no son remunerados y se rigen por el principio del servicio a la comunidad.</p>
<p>FORMA DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES</p>	<p>Sistema de partidos y por usos, prácticas y costumbres, las formalidades de elección se establecen en las leyes electorales.</p>	<p>Sistema de elección conforme sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.</p> <p>No intervienen los partidos políticos, ni existen campañas electorales.</p>
<p>DURACIÓN EN EL CARGO</p>	<p>Tres años.</p>	<p>Lo que determine las prácticas de cada comunidad.</p>

PODER PÚBLICO	Al ser parte de los tres niveles de gobierno reconocidos en la constitución tienen investidura de autoridad y por tanto pueden ejercer actos de gobierno, como el ejercicio de la fuerza como última instancia y se regulan por el derecho público.	Ejercen poder público de facto, ya que emiten actos de gobierno, imparten, procuran y administran justicia, tienen facultades y funciones propias, entre ellas la facultad legislativa.
TERRITORIO	La legislatura es quien determina los límites territoriales del municipio..	El territorio indígena los que cubren la totalidad del hábitat de las regiones de los pueblos y que ocupan de alguna u otra manera, como es el caso de los lugares sagrados. Además de ser la base político-normativo de éstos, ya que es el ámbito donde ejercen su gobierno y aplican su sistema normativo.

5. Algunas consideraciones finales

En el análisis de estas realidades, nos encontramos ante dos fenómenos diferentes: a) el jurídico, en el cual los ordenamientos normativos vigentes están lejos de reflejar la realidad de la sociedad, específicamente de los pueblos y comunidades indígenas, a demás de obstinarse en negar el reconocimiento de sus derechos colectivos en todas sus dimensiones, como los han demandado los movimientos indígenas mexicanos en la última década; a lo que se suma la falta de voluntad para tomar en cuenta los compromisos que se han adquirido con los ordenamientos internacionales, que han pasado ha ser parte de la legislación nacional y que contemplan estos derechos, como son los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificados por México el 23 de marzo de 1981 y el Convenio 169 ratificado en el año de 1990 y; b) el sociológico y político, donde los pueblos y comunidades indígenas no sólo se están limitando a exigir sus derechos colectivos, entre ellos los autonómicos, sino que, los están construyendo en la vía de los hechos y no sólo los ejercen a nivel comunal o de pueblo, sino que los han extendido a diferentes dimensiones; a demás de estar constituyéndose en espacios políticos, culturales, sociales y normativos que se desenvuelven en un contexto de pluralidad y diálogo, donde se ejerce el gobierno a partir de las necesidades de los

propias colectividades, como es el caso de los municipios y regiones estudiadas, que se constituyen en una pluralidad política, religiosa, cultural y social, donde incluso no sólo se componen de población indígena, si no incluyen población no indígena.

Ante ello, el reconocimiento de la composición del estado pluricultural no implica sólo y como su nombre lo dice el reconocimiento de la diversidad de culturas, sino conlleva la existencia de sujetos colectivos instituidos incluso de manera previa a la formación del propio estado, con formas de organización y estructuras políticas, sociales, económicas y normativas también diferentes y previas, es entonces, el reconocimiento del pluralismo político y normativo dentro del estado.

En consecuencia, es preciso aceptar tal implicación en todas sus dimensiones. Es decir, sí el estado no es el único sujeto colectivo y en el artículo segundo se reconoce a un nuevo sujeto colectivo que son los pueblos y comunidades indígenas, que en realidad no son estos sujetos los que son nuevos, si no su reconocimiento en la normatividad del estado, entonces en esta lógica, no puede ser el único sujeto creador de la norma y por tanto no existe sólo un ordenamiento normativo, no es el único que tiene facultades de gobierno y ejerce el poder público porque existen aunque de facto niveles diferentes de gobierno que lo están ejerciendo, cuya creación, regulación y funciones provienen directamente de los pueblos y comunidades que los constituyen, y que no se reducen como el artículo segundo establece a las comunidades o pueblos indígenas; ejercicio que como se dijo no es nuevo, si no que es resultado de un proceso histórico de resistencia, reconstitución y reconocimiento de ellos mismos, de manera que reinventan sus dimensiones, recrean sus identidades y su forma de relación con el entorno político, social y económico exterior.

Ante ello es imposible, negar una realidad donde existen niveles gobierno y sistemas normativos paralelos a los gubernamentales, cuya jurisdicción se legitima ante las colectividades que los gobierna, ya que son éstas quienes los construyen y les dotan de contenido, ya que es una construcción de abajo hacia arriba.

Ahora bien, es la existencia de estos pueblos y comunidades como sujetos colectivos y su titularidad de derechos que de igual forma son colectivos, lo que da sustento al ejercicio del derecho a la libre determinación ejercida a través de la autonomía, que en la práctica se desarrolla de maneras diversas y se expresa en distintos ámbitos y niveles de ejercicio, como es el municipal: como nivel de gobierno apropiado o construido en el pleno ejercicio de su autonomía; o el nivel regional con sus diferentes modalidades, como se abordó en los apartados anteriores al mostrar dos realidades regionales diferentes: a) el Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción o Policía Comunitaria, forma de organización regional de comunidades, cuya función principal es la impartición de justicia y seguridad pública, aunque también ejerzan facultades legislativas y b) las Juntas de Buen Gobierno, forma de organización regional de los municipios, que ejerce funciones de gobierno, de impartición de justicia, administración de justicia y legislativas. Y no como se ha planteado en la norma estatal, como una simple asociación y coordinación de municipios para cuestiones de desarrollo y recursos para la eficacia de la prestación de servicios públicos.

Es pues, en esta realidad donde el ejercicio de la autonomía como parte del derecho a la libre determinación implica, como lo expresa Héctor Díaz Polanco³⁵³ no sólo una mera delegación de funciones, sino una forma de ejercicio de los derechos de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas para constituir regímenes políticos y por tanto niveles de gobierno propios, con territorios jurisdiccionales donde aplican sus sistemas normativos y con competencias propias o compartidas con otras instancias de gobierno.

Por ello, es que, “La discusión sobre autonomías nos conduce inevitablemente a la cuestión de poder y de las relaciones que sustenta el Estado Mexicano. La autonomía implica una reforma profunda del Estado, y la redistribución del poder, por ello el temor de grupos y sectores políticos y económicos poderosos que se

³⁵³ Díaz Polanco, Héctor. **La rebelión zapatista y la autonomía**. Op. cit., pág. 208 y 209.

resisten al reconocimiento de este derecho fundamental de los pueblos indígenas.”³⁵⁴ Se trata de un asunto estructural, del replanteamiento de la configuración de poder, del lugar que han ocupado los pueblos indígenas en la sociedad y en las relaciones políticas, así como el reconocimiento de culturas, identidades y sujetos diferentes, como sujetos de derecho y no como de interés público, beneficiarias de políticas y programas públicos. Es entonces, el reconocimiento como lo han plasmado diferentes organizaciones³⁵⁵ de entidades autónomas como parte integrante del sistema federal.

José Obieta Chalbaud enuncia que en el ejercicio de la libre determinación, que el denomina como condicionada,³⁵⁶ la reestructuración del estado debe cumplir con los siguientes principios:

1. Los pueblos que componen al estado multinacional tienen el pleno derecho a una situación de igualdad dentro de él, lo que implica que ninguno debe presuponerse y definirse como superior, “la aceptación de este principio obliga a un cambio total de perspectiva al analizar la función del Estado. En lugar de considerar a éste como el punto de partida de la actividad organizativa y de estructura final de la colectividad hay que considerarlo como el punto de llegada. No es al Estado a quien compete determinar los pueblos que lo constituyen y la organización política que deberán tener, si no que son los pueblos o naciones, que le preexisten, los que deben decidir la constitución del Estado y la forma que éste va a revestir.”³⁵⁷ Es en estas condiciones de igualdad, que los pueblos deben de determinar en una constitución su estructura definitiva. Y la negación de tal igualdad, es

³⁵⁴ ENLACE, Comunicación y Capacitación. A.C. Op. cit.

³⁵⁵ Como se plasmó en las propuestas del EZLN y el Foro Nacional Indígena presentadas durante la negociación en las mesas de los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en y la ANIPA en su propuesta de autonomía regional.

³⁵⁶ Puesto no conlleva al derecho de secesión, sino a la decisión de los pueblos para unirse y reconfigurar o estructuras al estado, donde entre ellos se determinan condicionadamente, puesto ningún pueblo puede tomar decisiones unilaterales, sin tomar en cuenta a los demás pueblos.

³⁵⁷ De Obieta Chalbaud, José A. Op. cit., pág. 143.

lo que ha llevado a tensiones, algunas muy graves, que caracterizan hoy en día a la mayor parte de los estados multinacionales;

2. Sin embargo esta aceptación de igualdad de los pueblos a nivel constitucional o jurídica no garantiza que los pueblos tengan una situación de desigualdad a nivel sociológico, por lo que es necesario tomar medidas complementarias para hacer que esa igualdad jurídica se traduzca en garantías concretas y eficaces en el orden práctico. Las cuales no pueden ser las mismas para todos ni aplicadas indiscriminadamente, sino que deberán acomodarse a las necesidades de cada pueblo, puesto que cada pueblo se encuentra en una situación particular y distinta a los demás. Tales medidas deben de proteger y respetar los elementos del pueblo como son la organización social, las instituciones jurídicas, la cultura y su identidad. “Por todo ello, las medidas necesarias para proteger esa ‘cultura’ sólo las puede tomar el propio pueblo, puesto que él solo conoce y es consciente del valor que le atribuye y de los peligros que puede estar expuesta en el futuro.”³⁵⁸

Al respecto Villoro anota que una vía distinta a la relación de coacción es la transformación del pacto social, a partir del consenso entre sujetos autónomos lo que implica el reconocimiento mutuo de las partes bajo condiciones mínimas como: el respeto a la vida del otro, la aceptación de la autonomía, la aceptación de condiciones de diálogo y la ausencia de toda coacción entre las partes.³⁵⁹

Al respecto sólo anoto los siguientes puntos:

1. Es imposible, en este contexto real, seguir negando la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas para determinarse a sí mismos y transformar su realidad social conforme sus propias necesidades, ya que en la práctica e históricamente lo han hecho.

³⁵⁸ Ibidem., pág.148 y 149.

³⁵⁹ Avendaño Villafuerte Elia. Op. cit., pág. 25.

2. En consecuencia, sería incongruente hacer una reforma del estado, al menos una reforma democrática que pretenda reconocer a los pueblos indígenas, donde no participen éstos como sujetos activos de ella. Además que en ejercicio de su derecho de participación política y de consulta, el estado está obligado a tomarlos en cuenta en todo aquello que les atañe.
3. Cuando se habla de reconocimiento, no se hace referencia a que sea un sujeto en este caso el hegemónico, el que los debe reconocer, si no que existe un reconocimiento mutuo entre los diferentes sujetos colectivos que conforman el estado. Tal reconocimiento jurídico y político debe de hacerse a través de acuerdos y pactos entre todos los sujetos colectivos.
4. A tendiendo a su capacidad y reconocimiento se hace prescindible cambiar las estructuras normativas y políticas, a través de un verdadero pacto que incluya (como es el caso del federalismo pluralista) a los diversos centros de poder y de producción de la norma. Y no como se analizo en el capítulo primero de esta tesis, donde constitucionalmente (artículo cuarenta) se expresa que es voluntad del pueblo constituirse en una republica federal, representativa y popular, y en realidad el pacto jurídico-político sólo reflejo los intereses de algunos grupos y se excluyo a los pueblos y comunidades indígenas.

CONCLUSIONES

1. Sobre los pueblos y comunidades indígenas

Los pueblos y comunidades indígenas son sujetos colectivos preestatales o preexistentes, esto es, son previos a la formación del estado mexicano, y por tanto diferenciados cultural, política, social y normativamente de éste.

Su reconocimiento legal se encuentra en el artículo segundo constitucional que establece la composición pluricultural del estado sustentada en los pueblos indígenas, lo que implica, entonces, no sólo la existencia de sujetos colectivos que son diversos culturalmente, sino también la existencia de su organización política, social, territorial y normativa cuya característica principal es que también es histórica u originales, es decir existieron antes de la estructura estatal y de cualquiera de sus ordenamientos jurídicos, por ello se debe de hablar de pluralismo cultural, político y normativo.

Ahora bien, tal característica histórica que determina la tradicionalidad de sus instituciones y formas de organización política, social, económica, cultural y normativa, no implica que éstas sean inmutables, puesto se han transformado y se transforman cotidianamente en su constante relación con otros grupos sociales, organizaciones políticas, individuos y el sistema económico, por lo que se reconstituyen conforme sus necesidades de existencia y resistencia, de forma que, se apropian de elementos políticos, sociales o culturales y crean nuevas instituciones, normas y relaciones que les que permiten seguir conservando su identidad colectiva y sus formas de organización, por ello, son pueblos dinámicos.

Sin embargo, el reconocimiento de su originalidad o preexistencia, es muy importante, puesto que, a pesar de que fueron ignorados durante el desarrollo histórico de la formación del estado y sus constituciones y otros ordenamientos normativos, y en el peor de los casos cuando se volteaba hacia a ellos era con la

idea de exterminarlos o asimilarlos a la cultura “nacional”, les da legitimidad histórica, ya que son realidades que deben ser reconocidos y no creadas o promulgadas según la voluntad del legislativo que podría en todo momento cambiarlos o modificarlos, ya que al ser reconocidos se atiende a una realidad histórica.

Por otro lado, un elemento de suma importancia para determinar quiénes son pueblos colectivos es lo que se denomina como auto adscripción que quiere decir, que un individuo se reconoce como parte del pueblo o comunidad indígena y que la comunidad o pueblo lo reconocen como tal, como lo establece el artículo segundo de la constitución y el Convenio 169 de la OIT.

Ahora bien también existe lo que se denomina como auto adscripción colectiva que es cuando el pueblo en su conjunto, es decir como sujeto colectivo reivindica su pertenencia indígena, lo que pasa generalmente cuando se encuentran en conflicto o amenazados por alguna circunstancia exterior.

2. De los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas

Como sujetos colectivos, es decir como pueblos y comunidades, al igual que los demás sujetos colectivos como el estado mismo, las naciones y demás pueblos, tienen también derechos que son denominados como derechos colectivos, que son todos aquellos derechos que sólo los puede disfrutar y ejercer una colectividad o grupo como unidad indivisible, es decir su titularidad no es individualizada y tiene como finalidad proteger los intereses y bienes del grupo (como la identidad, la cultura, las formas de organización e instituciones diferenciadas). Es decir la titularidad es colectiva, no puede ser individualizada puesto que se goza de manera común, se ejerce en conjunto y es para beneficio colectivo.

De modo que su naturaleza es diferente a la de los derechos especiales y los derechos individuales, lo cual no quiere decir que sean derechos contradictorios, sino que pueden ser complementarios, en el sentido de que para garantizar el cumplimiento de los derechos individuales, en muchos es necesario que previamente se respetan los derechos colectivos.

Dentro de los derechos colectivos reconocidos jurídicamente encontramos principalmente: el derecho a la existencia como sujetos colectivos, el derecho de autodeterminación, a la libertad e igualdad entre sujetos colectivos, a la propiedad y recursos naturales, a la participación política, entre otros.

En nuestra constitución por ejemplo, en el artículo 39 se reconoce el derecho del pueblo mexicano de alterar o modificar en todo tiempo su forma de gobierno, en ejercicio de su soberanía.

En el caso de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, no hay un reconocimiento con tal naturaleza en la normatividad mexicana, sin embargo se reconocen algunos tanto en la constitución federal, como el de la existencia como se expreso anteriormente, su libre determinación ejercida a través de la autonomía para ejercer sus formas de gobierno, sus sistemas normativos, sus formas de elección, sin embargo tal reconocimiento es limitado e insuficiente, tal y como lo han dicho los propios pueblos y comunidades.

Es importante aclarar que el contenido del derecho a la libre determinación no se limita al derecho de secesión o integridad territorial, como se ha querido entender por varios juristas, sino comprende en derecho de autonomía en el marco del estado pluricultural. De forma, que el otorgar libre determinación a los pueblos indígenas no es es atentar contra la integridad territorial o la soberanía nacional, ya que autonomía implica que dentro de la normatividad estatal un ente tenga su propio régimen de gobierno y jurisdicción en la cual se dicte sus normas propias, se organice política, social, cultural y económica conforme su propias cosmovisión

y necesidades, pero todo ello con independencia de los poderes del estado. Lo que conlleva a la descentralización del poder público del estado, ya que cada uno ejerce facultades y competencias de naturaleza pública y jurisdicción territorial, material y personal propia.

3. Del municipio libre y las formas de organización local de los pueblos y comunidades indígenas

El municipio libre como tercer nivel de gobierno, si bien ha sido una organización apropiada por los pueblos y comunidades indígenas, no deja de ser una forma de organización impuesta desde el estado y una figura jurídica que limita el ejercicio de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en sus diferentes niveles, es decir:

1. De manera general es un hecho que se ve reflejado en la legislación de nuestro país que cuando éste se constituyó, organizo y estableció las fronteras territoriales, no se tomo en cuenta la forma de organización territorial y política de los pueblos y comunidades indígenas, lo que provocó que pueblos quedarán dispersos en diferentes entidades federativas, municipios, incluso fuera de las fronteras territoriales del país.
2. Y a pesar de ello, el municipio es una forma de organización de la que se han apropiado los pueblos y comunidades indígenas históricamente, lo que quiere decir es que, a está figura estos pueblos y comunidades la han dotado del contenido propio, de sus formas de ejercer el gobierno, sus instituciones, autoridades, sistemas normativos, valores, y funciones propias, constituyendo lo que se denomina como municipios indígenas. Al igual que también existen municipios indígenas que no son apropiados sino creados por los propios pueblos y comunidades, que al igual que los anteriores tienen contenidos y estructuras propias, pero además su jurisdicción y territorio lo determinan los propios pueblos y comunidades

conforme su diversidad cultural, los cuales no están reconocidos en la legislación municipal actual, pero ejercen su gobierno de facto.

3. Ahora, tal y como se regula el municipio en la normatividad del estado, no permite el ejercicio de la autonomía indígena en sus diferentes niveles, de manera general, por los siguientes motivos: 1) el municipio libre depende política, financiera y normativamente así como en el ejercicio de sus funciones, en gran medida del gobierno estatal, específicamente de las legislaturas estatales, como expresa la maestra Teresita Rendón, la autonomía de los municipios en general se ve vulnerada por las múltiples intervenciones que tiene la legislatura local tanto en la formación de su gobierno, como en el ejercicio de sus atribuciones; en caso de los municipios indígenas la organización política, la forma en que se toman decisiones y los sistemas normativos que se aplican en él, son dotados por los pueblos y comunidades indígenas que los constituyen, tal y como se estudio en el capítulo cuarto donde son éstos a través de sus asambleas comunales el órgano que los crea, dota de contenido y vigila, b) dentro de la estructura municipal contempla como única de organización a las agencias municipales, sub agencias y agencias de policía como autoridades auxiliares o desconcentradas, y no como auténticos niveles de gobierno; como lo son, los gobiernos que tienen los pueblos y comunidades indígenas con sus instituciones, autoridades, sistemas normativos y facultades, c) en materia indígena sólo se reconoce el derecho de asociación de las comunidades indígenas en el ámbito municipal; lo que choca con la realidad ya que las comunidades en la vía de los hechos se están organizando a nivel regional como es el caso del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción o Policía Comunitaria en el Estado de Guerrero (descrito en el capítulo IV), d) en el ordenamiento municipal sólo se contempla el derecho de asociación o coordinación de los municipios para la eficacia de prestación de servicios y en el caso específico de Oaxaca para desarrollo común y resolución de problemas comunes; los pueblos y comunidades indígenas están creando como un nivel más amplio de

autonomía, a la región como verdaderos niveles de gobierno y no como simple coordinaciones, como es el caso de las Juntas de Buen Gobierno en el Estado de Chiapas. Por ello al establecer que los municipios son la forma de organización política y administrativa y la división territorial, le cierran la posibilidad a los niveles más amplios de gobierno autónomo de los pueblos y comunidades indígenas.

Como podemos ver estamos ante dos formas de organización: una que viene de la organización federal donde la forma de gobierno municipal y las atribuciones o facultades de éste, se determinan desde arriba, de manera vertical, es decir desde la federación, las entidades federativas y los municipios; y la segunda organizaciones políticas y niveles de gobierno de hecho que se constituyen desde abajo, es decir son las comunidades y pueblos indígenas las que los conforman, ya que son éstos los que les delegan el poder y funciones. De forma que el poder público no es delegado por un órgano central superior o de las estructuras estatales, sino es atribuido desde centros de poder que se están ejerciendo de facto, donde las divisiones administrativas y territoriales se determinan desde la diversidad de los pueblos y comunidades indígenas. Es en suma una construcción de abajo hacia arriba y un ejercicio de facto de poder público ya que realizan actos de autoridad como la administración, la procuración e impartición de justicia, actos legislativos y actos de gobierno. De manera que es preciso reconocer que el municipio no es el único gobierno, ya que existen otras entidades que están ejerciendo su gobierno de facto en otros niveles.

De manera resumida, la estructura actual del municipio no garantiza el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, en principio porque la forma en que se regulan es limitada y subordinada a la estructura estatal, en segundo lugar las colectividades que lo conforman son distintas, ya que tienen una identidad, una cultura, cosmovisión que constituyen formas de organización política, instituciones maneras de toma de decisiones, sistemas normativos diferentes a las del estado.

Por ello, la forma de regular al municipio indígena y otras formas de organización local de estos pueblos y comunidades, tiene que partir del reconocimiento de su autonomía en todos sus ámbitos y niveles, y conforme las particularidades de cada uno de ellos, en un contexto de respeto a las maneras de organización política y normativa, en el marco de un verdadero pluralismo jurídico, político y cultural.

Lo que lleva a que la relación con el estado tendría que ser a través de pactos y convenios tanto con la federación, con la entidad a la que pertenecen u otras entidades o con la federación, que garanticen su participación en la distribución del presupuesto, así como en la distribución de competencias y reconocimiento de jurisdicciones.

Y en el caso de los municipios donde las comunidades y pueblos indígenas no son mayoría es necesario garantizar su derecho de participación y representación política conforme sus prácticas y tradiciones en los ayuntamientos y todas aquellas medidas que les afecten o tengan que ver con ellos.

4. De la reforma estructural del estado

Finalmente es necesario partir, del hecho que la resistencia de los pueblos indígenas, la emergencia de los movimientos y luchas indígenas, y la construcción de sus autonomías han puesto en crisis los fundamentos en los que se ha creado a los estados nacionales, y por ello se requiere de una doctrina social, política y en lo que nos constriñe normativa diferente.

Por ello y dentro de lo que compete al tema de esta tesis es ineludible aceptar que la reforma a la constitución actual no cumple con las aspiraciones de los pueblos indígenas, y a pesar, de que, como expresa el artículo segundo el estado mexicano se reconoce como un estado plural, el problema del reconocimiento se ha quedado sólo en el pronunciamiento, ya que por una parte limita el ejercicio de

sus derechos colectivos como pueblos y comunidades indígenas puesto no reconoce el ejercicio de los diferentes niveles y ámbitos de autonomía como es el caso del municipio indígena y autónomo y la región, no reconoce su característica de derecho público y su territorio, derechos que como vimos en el cuarto capítulo se están ejerciendo de hecho por estos pueblos y comunidades. Por otra parte como se ha demostrado a lo largo de la tesis y no se han dado reformas estructurales que organicen al país conforme esta realidad.

Por tanto, la reforma estructural del estado, que tendría que partir, en principio del reconocimiento de que los pueblos indígenas han tenido y tienen la capacidad de organización y creación política y normativa, negada históricamente.

Por ello tal reforma debe partir de la participación y el acuerdo entre los diferentes sujetos colectivos que conforman el estado, lo que implica una relación de igualdad y de reconocimiento mutuo entre ellos y no de subordinación jerárquica o hegemónica de un grupo sobre otros. Tal y como lo expresa José Obieta Chalbaud, el estado multicultural o pluricultural debe ser creado con base en los acuerdos, pactos y negociaciones de los diferentes sujetos colectivos que lo componen. Y como dice Villoro debe ser aquel donde las relaciones de poder cambien de una estructura vertical a una estructura de abajo hacia arriba. Y aunque esto último suene a un ideal, es indiscutible que los pueblos y comunidades indígenas están demostrando en la vía de los hechos que sí se pueden cambiar las estructuras estatales.

Ahora bien, para esta reforma estructural se requiere consecuentemente una reforma del ordenamiento jurídico nacional y de las entidades federativas que en consecuencia no implicaría sólo la reforma a algún artículo o algún apartado de la constitución, si no que se acompañe a demás del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para lo cual sería un primer paso el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en cuya naturaleza es ser un pacto realizado por las autoridades del estado y los pueblos indígenas y

amparados en una ley promulgada por el estado mismo, de los mecanismos acordados entre los diferentes sujetos para hacerlos realmente efectivos y ponerlos en igualdad de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas.

Otra reforma importante es la forma de organización federal del país, el denominado federalismo pluralista podría ser un instrumento, para ejercer la autonomía en sus diferentes niveles, siempre y cuando este reconozca a los territorios de estos pueblos y la pluralidad de gobiernos políticos y jurisdiccionales y no sea sólo como un instrumento que sirva sólo para acomodar a estas pluralidades en unidades donde se les otorgue autonomía sin cambiar la estructura formal existente en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio Norberto. **Estado Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política.** 8ª. Reimp., FONDO DE CULTURA ECONÓMICO, México, 2001.

Bonfil Batalla, Guillermo. **México Profundo. Una civilización negada.** CONACULTA, México, 2001.

Branding, David. **Los orígenes del nacionalismo mexicano.** 2ª ed., Ediciones ERA, México, 1988.

Burguete Cal y Mayor, Araceli (coord). **México: Experiencias de Autonomía Indígena.** GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS, Guatemala, 1999.

Caminal, Miquel. **El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo pluralista.** PAIDOS, España, 2002.

Carbonell Miguel, Cruz Parcelo Juan Antonio y Rodolfo Vázquez (comp.) **Derechos sociales y derechos de las minorías.** 2ª. Ed., PORRUA, México, 2001.

De la Cueva, Mario. **La idea del Estado.** 5ª. Ed., FONDO DE CULTURA ECONÓMICA-UNAM, México, 1996.

Díaz Polanco, Héctor. **Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas.** SIGLO XXI-UNAM, México, 1991.

_____. **La rebelión zapatista y la autonomía.** 3ra. Ed., SIGLO XXI, México, 2003.

De obieta Chalbaud, José A. **El derecho humano a la auto determinación de los pueblos.** TECNOS, España, 1989.

Durand Alcántara, Carlos Humberto. **Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena.** UAM AZCAPOTZALCO-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO, México, 1998.

_____. **Derecho indígena.** PORRÚA, México, 2002.

Enríquez Rosado, Gaspar (comp.) **Autonomía local y reforma municipal.** GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD-CÁMARA DE DIPUTADOS-LVII LEGISLATURA-CONGRESO DE LA UNIÓN, México, 1998.

Fernández Bravo, Álvaro (comp.) **La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha.** Ediciones MARANTIA, Buenos Aires, 2000.

Fernández Ruiz, Jorge. **Régimen Jurídico Municipal en México.** PORRUA-FACULTAD DE DERECHO UNAM, México, 2003.

Fernández Segado, Francisco. **El federalismo en América Latina.** UNAM-IIJ-CORTE CONSTITUCIONAL DE GUATEMALA, México, 2003.

Ferrer Muñoz, Manuel y María Bono. **Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el siglo XIX.** UNAM, México, 1998.

Florescano, Enrique. **Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México.** 2ª reimp. TAURUS, México, 2003.

Guedea, Virgina (coord.) **La independencia de México y el proceso autonómico novohispano 1808-1824.** UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JOSE MARIA LUIS MORA, México, 2001.

Gómez, Magdalena (coord). **Derecho indígena.** INI-AMNU, México, 1997.

Hans, Kelsen. **Teoría General del Derecho y del Estado.** 2ª ed, 4ª reimp. UNAM, México, 1998.

Huerta Barrera Rendón, Teresita. **Derecho municipal.** 3ra ed., PORRUA, México, 2005.

Instituto Nacional Indigenista. **El estado del desarrollo económico y social de los Pueblos Indígenas de México, 1996-1997.** México, 2000.

Investigaciones Jurídicas. **Aspectos Nacionales e internacionales sobre Derecho Indígena.** UNAM-IIJ, México, 1991.

Kymlicka, Will. **Ciudadanía multicultural. Una teoría de los derechos de las minorías.** PAIDOS, España, 1996.

Leff, Enrique (coord.) **Justicia ambiental. Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina.** PNUMA/ORPAL-UNAM/CIICH, México, 2001.

Lomelin Ortega, Roberto. **El nuevo federalismo a la descentralización.** PORRUA, México, 1998.

López Barcenas, Francisco. **Autonomía y Derechos Indígenas.** Serie de Derecho Indígena, CONACULTA- CENTRO DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A PUEBLOS INDÍGENAS, México, 2002.

_____. **Legislación y Derechos indígenas en México.** Serie de Derecho Indígena, CENTRO DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A PUEBLOS INDÍGENAS, México, 2002.

López Calera, Nicolás. **¿Hay derechos colectivos? Individualidad y sociabilidad en la teoría de los derechos.** ARIEL, Barcelona, 2000.

Medina, Hilario, Alfonso Caso et al. **El liberalismo y la reforma en México.** UNAM, México, 1957.

Olivé, León (comp.) **Ética y diversidad cultural.** 2ª ed., FONDO DE CULTURA ECONOMICA, México, 2004.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. **Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas.** UNAM-IIJ, México, 2001.

Robles Martínez, Reynaldo. **El municipio.** 5ª ed., PORRUA, México, 2002.

Ruiz Rodríguez, Segundo. **La teoría del Derecho de autodeterminación de los pueblos.** CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, Madrid, 1998.

Sayeg, Helú. **El nacimiento de la República Federal Mexicana.** SEP-SETENTAS, México, 1974.

_____. **Instituciones de Derecho Constitucional.** PORRÚA, México, 1978.

Serna de la Garza, José María (coord.) **Federalismo y regionalismo.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, México, 2002.

Serrano Carreto, Enrique, Embriz Osorio, Arnulfo y Patricia Fernández Ham. **Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México del año 2002.** INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA-PNUD-CONAPO, México, 2002.

Sifuentes Martínez, Esteban. **La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero.** INI, México, 2001.

Velasco Cruz, Saúl. **El movimiento indígena y la autonomía en México.** UNAM, México, 2003.

Villoro, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas.** PAIDOS, México, 1999.

_____. **El proceso Ideológico de la Revolución de Independencia.** 3ra ed., UNAM, México, 1981.

Zea, Leopoldo. "La ideología liberal y el liberalismo mexicano" en Medina, Hilario et al. **El liberalismo y la reforma en México**. UNAM-ESCUELA NACIONAL DE ECONOMÍA, México, 1957.

HEMEROGRAFÍA

Aguilar Ortiz, Hugo. "La comunidad como fundamento de la reconstitución de los pueblos indígenas" en **Revista México Indígena**. Vol 2, núm. 4, diciembre 2003, Instituto Nacional Indigenista, México.

Ávila Méndez, Agustín. "Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional" **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

Correas, Óscar. "Pluralismo jurídico y teoría general del derecho" en **Derechos y libertades**. Núm. 5, Universidad Carlos III, 1996, Madrid.

Díaz Polanco, Héctor. "Juntas de Buen Gobierno ¿Una etapa superior de la autonomía?" en **Revista Mensual de Política y cultura. Memoria**. Núm. 176, octubre 2003, CEMOS, México.

Estrada Tanck, Dorothy E. "Los derechos indígenas como una cuestión de justicia. Propuestas Federalistas sobre la regulación de la diversidad étnica y cultural" **Revista de Investigaciones Jurídicas**. Núm 26, año 26, 2002, México.

Fuerte es tu corazón. Los Municipios rebeldes zapatistas. 3ª. Reimp., ediciones FRENTE ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL, México, 2002.

Henriquez, Elio. "Exigen bases del EZLN que se suspendan trabajos de pavimentación. Sin permiso, constructora realiza obras en territorio autónomo: zapatistas" en **La Jornada**. Año 19, núm. 6883, 25 de octubre del 2003.

Hermann Bellinghausen. "Fueron otorgados por el concejo de Miguel Hidalgo con base en usos y costumbres. Zapatistas muestran permisos para talar" en **La Jornada**. Año 19, núm. 6839, 10 de septiembre del 2003.

Hermann Bellinghausen. "Provocación, nota de un periódico local sobre incidente en un *caracol*: Zapatista" en **La Jornada**. Año 22, núm. 7618, 8 de noviembre del 2005.

López Barcenas, Francisco. "La reforma constitucional en materia de derechos indígenas: los discursos y los hechos" en **ALEGATOS**, Núm 36, mayo-agosto, 1997, México.

Maldonado Alvarado, Benjamín. “De la comunidad al pueblo con base en la comunalidad” **Revista México Indígena**. Vol., núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia. “Balance de las Juntas de Buen Gobierno. Chiapas y las alternativas zapatistas” en **La Jornada** Año 22, núm 7415. Masiosare núm. 382, 17 de abril del 2005.

Muñoz Ramírez, Gloria. “Chiapas la resistencia” en **La Jornada**. Año 21, núm. 7208. Suplemento especial de Aniversario, 19 de septiembre del 2004.

Regino Montes, Adelfo. “La comunalidad. Raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas” **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 2, noviembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

Reyes Álvarez, Fabela y Alessandro Questa. “Nuestro ciudadano; poder y etnicidad en una comunidad Huasteca” **Revista México Indígena**. Vol., núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

Stavenhagen, Rodolfo. “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales” en **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. Núm. 15, enero-junio, San José, 1992.

Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (quinta parte): Una historia” en **La Jornada**. Año 19, núm. 6795, 28 de julio del 2003.

Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno” en **La Jornada**. Año 19, núm.6796, 29 de julio del 2003.

Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Segunda parte: dos fallas” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7180, 21 de agosto del 2004.

Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Cuarta parte: Cuatro falacias” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7182, 23 de agosto del 2004.

Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Quinta parte: Cinco decisiones de buen gobierno” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7183, 24 de agosto del 2004.

Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. “Leer un video. Sexta parte: Seis avances” en **La Jornada**. Año 20, núm. 7184, 25 de agosto del 2004.

Torres Cisneros, Gustavo. "Sistemas de cargos y cosmovisión. Notas sobre los Mixes de Oaxaca" **Revista México Indígena**. Vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.

Vargas Hernández, Palemón. "Autoridad comunal. Cargo obligatorio y gratuito de la comunidad" **Revista México Indígena**. Vol 2, núm. 6, diciembre 2003, Instituto Nacional Indigenista, México.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Blas Guerrero, Andrés. **Enciclopedia del nacionalismo**. Editorial TECNOS, Madrid, 1997.

Bobbio, Norberto, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Diccionario de política I-z**. 6ª ed., SIGLO XXI, México, 1991.

Bonte Pierre, Michel Izand et al. **Diccionario de Etnología y Antropología**. Ediciones AKAL, España, 1996.

Colegio de Profesores de Derecho Procesal Penal, Facultad de Derecho de la UNAM. **Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Procesal**. Vol. 4, HARLA, México, 1997.

Cores Trasmonte, Baldomero. **Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales**. Vol. I, PLANETA-DE AGOSTIN, 1975.

Garrone, José Alberto. **Diccionario Jurídico**. TOMO III, 2ª Ed., ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1994.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**. Tomo II y V, PORRUA-UNAM, México, 2002.

Serra Rojas, Andrés. **Diccionario de Ciencia Política M-Z**. 2ª Ed., FACULTAD DE DERECHO, UNAM-FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 1999

LEGISLACIÓN

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de Estado de Chiapas.

Constitución Política del Estado libre y Soberano de Oaxaca.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Código Electoral del Estado de Chiapas.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

B. Internacional

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribiales en Países Independientes.

Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Declaración sobre la Concesión de la Independencia los Países y Pueblos Coloniales.

TESIS

Avendaño Villafuerte, Elia. **La Reforma del Estado y la Transición a la Democracia. Repercusiones Jurídicas del Caso Chiapas.** Tesis Doctoral, Posgrado de Derecho de la UNAM, México, 1998.

Ortega González, Zósimo. **El derecho triqui en Xuman Li' Santo Domingo del Estado, Putla, Oaxaca.** Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México, 2002.

OTROS DOCUMENTOS

Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena. Mesa 1 de los diálogos de San Andrés Sacamch'en. Cuadernos editados por el Frente Zapatista de Liberación Nacional. México 1999.

Documento preeliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeduación, resultado de la revisión efectuada por la asamblea regional.

Dounce Valdivia, Teresa. **Normas jurídicas en los sistemas de cargos mixes. Zonas alta y media. Materiales etnográficos.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ANTROPOLÓGICAS, UNAM, 2003-2005.

ENLACE, Comunicación y Capacitación. A.C. **Para comprender las autonomías. Una experiencia de aproximación desde tres experiencias en Chiapas.** México, 2004.

Horta Cruz, Juan. **Tarjeta informativa. Encuentro del 22 y 23 de septiembre de 2005 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Casa Lam. Sistema Comunitario de Seguridad, impartición de justicia y reeducación en la montaña-costa chica de Guerrero.**

Iniciativa de Ley de la COCOPA, noviembre de 1996.

La policía comunitaria y la impartición de justicia. Región montaña y costa chica de Guerrero. Noveno Aniversario, 15 de octubre del 2004, Comisión de Pastoral Social de la Diócesis de Tlalpa, Guerrero.

Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.

REFERENCIAS ELÉCTRONICAS

Gonzales Saravia, Calderón. **Pueblos indígenas y municipio.** En <http://www.Municipio.org.mx/MunicipiosInd%EDgenasA.htm>

López Barcenas, Francisco. **Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca.** En <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/20.pdf>

Los municipios autónomos zapatistas. En <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm>

Martínez, Juan Carlos. **Las Juntas de Buen Gobierno. Autonomía y gobernabilidad no estatal** en <http://www.ciepac.org/bulletins/301-%20500/bolec379.htm>

Rolla, Giancarlo. **Las relaciones entre niveles institucionales en los estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración.** En <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr>

XI Informe. Tejedores de esperanzas. La lucha de los pueblos indígenas de Guerrero. Junio 2004/mayo 2005. "Tlachinollan" A.C. Centro de Derechos Humanos de la Montaña en http://www.tlachinollan.org/dhginf/dhginf_s_11.pdf

ENTREVISTAS

Bravo Espinosa Yacotzin, Flores Leonel y Antonio Franco Santillán. Autoridades del Municipio San Juan de la Libertad, 30 de noviembre del 2005, Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades- CONACYT.

Bravo Espinosa Yacotzin, Flores Leonel y Antonio Franco Santillán. Autoridades de la Junta de Buen Gobierno de Oventic, Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo, 29 de noviembre del 2005, Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades- CONACYT.

Autoridades del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción o Policía Comunitaria el 8 y 9 de noviembre del 2006, , Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades- CONACYT.

ANEXO 1

CATALOGO GENERAL DE MUNICIPIOS

[22-Abril-2004] -ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA

CATALOGO GENERAL DE MUNICIPIOS QUE RENOVARAN CONCEJALES BAJO EL REGIMEN DE NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO.

DTTO.	CABECERA	MUNICIPIO
I	OAXACA DE JUAREZ (ZONA SUR)	1. SAN ANDRES IXTLAHUACA
I	OAXACA DE JUAREZ (ZONA SUR)	2. SAN PEDRO IXTLAHUACA
I	OAXACA DE JUAREZ (ZONA SUR)	3. SAN RAYMUNDO JALPAN
I	OAXACA DE JUAREZ (ZONA SUR)	4. SANTA MARIA ATZOMPA
II	VILLA DE ETLA	5. GUADALUPE ETLA
II	VILLA DE ETLA	6. MAGDALENA APASCO
II	VILLA DE ETLA	7. NAZARENO ETLA
II	VILLA DE ETLA	8. REYES ETLA
II	VILLA DE ETLA	9. SAN AGUSTIN ETLA
II	VILLA DE ETLA	10. SAN ANTONIO HUIITEPEC
II	VILLA DE ETLA	11. SAN FELIPE TEJALAPAM
II	VILLA DE ETLA	12. SAN JERONIMO SOSOLA
II	VILLA DE ETLA	13. SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUCA
II	VILLA DE ETLA	14. SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE
II	VILLA DE ETLA	15. SAN JUAN BAUTISTA JAYACATLAN
II	VILLA DE ETLA	16. SAN JUAN DEL ESTADO
II	VILLA DE ETLA	17. SAN LORENZO CACAOTEPEC
II	VILLA DE ETLA	18. SAN MIGUEL PERAS
II	VILLA DE ETLA	19. SAN PABLO CUATRO VENADOS
II	VILLA DE ETLA	20. SAN PABLO ETLA
II	VILLA DE ETLA	21. SANTA INES DEL MONTE
II	VILLA DE ETLA	22. SANTA MARIA PEÑOLES
II	VILLA DE ETLA	23. SANTIAGO TENANGO
II	VILLA DE ETLA	24. SANTIAGO TLAZOYALTEPEC
II	VILLA DE ETLA	25. SANTO TOMAS MAZALTEPEC
III	IXTLAN DE JUAREZ	26. ABEJONES

III	IXTLAN DE JUAREZ	27. CAPULALPAM DE MENDEZ
III	IXTLAN DE JUAREZ	28. GUELATAO DE JUAREZ
III	IXTLAN DE JUAREZ	29. IXTLAN DE JUAREZ
III	IXTLAN DE JUAREZ	30. NATIVIDAD
III	IXTLAN DE JUAREZ	31. NUEVO ZOQUIAPAM
III	IXTLAN DE JUAREZ	32. SAN ANDRES SOLAGA
III	IXTLAN DE JUAREZ	33. SAN ANDRES YAA
III	IXTLAN DE JUAREZ	34. SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO
III	IXTLAN DE JUAREZ	35. SAN BARTOLOME ZOOGOCHO
III	IXTLAN DE JUAREZ	36. SAN CRISTOBAL LACHIRIOAG
III	IXTLAN DE JUAREZ	37. SAN FRANCISCO CAJONOS
III	IXTLAN DE JUAREZ	38. SAN ILDEFONSO VILLA ALTA
III	IXTLAN DE JUAREZ	39. SAN JUAN ATEPEC
III	IXTLAN DE JUAREZ	40. SAN JUAN CHICOMEZUCHIL
III	IXTLAN DE JUAREZ	41. SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO
III	IXTLAN DE JUAREZ	42. SAN JUAN JUQUILA VIJANOS
III	IXTLAN DE JUAREZ	43. SAN JUAN QUIOTEPEC
III	IXTLAN DE JUAREZ	44. SAN JUAN TABAA
III	IXTLAN DE JUAREZ	45. SAN JUAN YAE
III	IXTLAN DE JUAREZ	46. SAN JUAN YATZONA
III	IXTLAN DE JUAREZ	47. SAN MATEO CAJONOS
III	IXTLAN DE JUAREZ	48. SAN MELCHOR BETAZA
III	IXTLAN DE JUAREZ	49. SAN MIGUEL ALOPAM
III	IXTLAN DE JUAREZ	50. SAN MIGUEL AMATLAN
III	IXTLAN DE JUAREZ	51. SAN MIGUEL DEL RIO
III	IXTLAN DE JUAREZ	52. SAN MIGUEL YOTAO
III	IXTLAN DE JUAREZ	53. SAN PABLO MACUULTIANGUIS
III	IXTLAN DE JUAREZ	54. SAN PABLO YAGANIZA
III	IXTLAN DE JUAREZ	55. SAN PEDRO CAJONOS
III	IXTLAN DE JUAREZ	56. SAN PEDRO YANERI
III	IXTLAN DE JUAREZ	57. SAN PEDRO YOLOX
III	IXTLAN DE JUAREZ	58. SANTA ANA YARENI
III	IXTLAN DE JUAREZ	59. SANTA CATARINA IXTEPEJI
III	IXTLAN DE JUAREZ	60. SANTA CATARINA LACHATAO

III	IXTLAN DE JUAREZ	61. SANTA MARIA JALTIANGUIS
III	IXTLAN DE JUÁREZ	62. SANTA MARIA TEMAXCALAPA
III	IXTLAN DE JUÁREZ	63. SANTA MARIA YALINA
III	IXTLAN DE JUAREZ	64. SANTA MARIA YAVESIA
III	IXTLAN DE JUAREZ	65. SANTIAGO CAMOTLAN
III	IXTLAN DE JUAREZ	66. SANTIAGO COMALTEPEC
III	IXTLAN DE JUAREZ	67. SANTIAGO LALOPA
III	IXTLAN DE JUAREZ	68. SANTIAGO LAXOPA
III	IXTLAN DE JUAREZ	69. SANTIAGO XIACUI
III	IXTLAN DE JUAREZ	70. SANTIAGO ZOOCHILA
III	IXTLAN DE JUAREZ	71. SANTO DOMINGO ROAYAGA
III	IXTLAN DE JUAREZ	72. SANTO DOMINGO XAGACIA
III	IXTLAN DE JUAREZ	73. TANETZE DE ZARAGOZA
III	IXTLAN DE JUAREZ	74. TEOCOCUILCO DE MARCOS PEREZ
III	IXTLAN DE JUAREZ	75. VILLA HIDALGO YALALAG
III	IXTLAN DE JUAREZ	76. VILLA TALEA DE CASTRO
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	77. ASUNCION TLACOLULITA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	78. MAGDALENA TEITIPAC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	79. NEJAPA DE MADERO
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	80. ROJAS DE CUAUHEMOC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	81. SAN BARTOLO YAUTEPEC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	82. SAN BARTOLOME QUIALANA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	83. SAN CARLOS YAUTEPEC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	84. SAN DIONISIO OCOTEPEC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	85. SAN FRANCISCO LACHIGOLO
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	86. SAN JERONIMO TLACOCHAHUAYA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	87. SAN JUAN DEL RIO
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	88. SAN JUAN GUELAVIA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	89. SAN JUAN JUQUILA MIXES
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	90. SAN JUAN LAJARCIA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	91. SAN JUAN TEITIPAC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	92. SAN LORENZO ALBARRADAS
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	93. SAN LUCAS QUIAVINI
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	94. SAN PEDRO MARTIR QUIECHAPA.
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	95. SAN PEDRO QUIATONI
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	96. SAN PEDRO TOTOLAPA

IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	97. SAN SEBASTIAN ABASOLO
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	98. SAN SEBASTIAN TEITIPAC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	99. SANTA ANA DEL VALLE
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	100. SANTA ANA TAVELA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	101. SANTA CATALINA QUIERI
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	102. SANTA CATARINA QUIOQUITANI
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	103. SANTA CRUZ PAPALUTLA
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	104. SANTA MARIA ECATEPEC
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	105. SANTA MARIA GUELACE
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	106. SANTA MARIA QUIEGOLANI
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	107. SANTA MARIA ZOQUITLAN
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	108. SANTIAGO MATATLAN
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	109. SANTO DOMINGO ALBARRADAS
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	110. TEOTITLAN DEL VALLE
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS	111. VILLA DIAZ ORDAZ
V	CIUDAD IXTEPEC	112. GUEVEA DE HUMBOLDT
V	CIUDAD IXTEPEC	113. SANTA MARIA GUIENAGATI
V	CIUDAD IXTEPEC	114. SANTA MARIA TOTOLAPILLA
V	CIUDAD IXTEPEC	115. SANTIAGO LACHIGUIRI
VI	SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	116. SAN MATEO DEL MAR
VI	SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	117. SAN MIGUEL TENANGO
VI	SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	118. SANTIAGO ASTATA
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	119. MONJAS
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	120. SAN ANDRES PAXTLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	121. SAN CRISTOBAL AMATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	122. SAN FRANCISCO LOGUECHE
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	123. SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	124. SAN ILDEFONSO AMATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	125. SAN JERONIMO COATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	126. SAN JOSE DEL PEÑASCO
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	127. SAN JOSE LACHIGUIRI
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	128. SAN JUAN MIXTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	129. SAN JUAN OZOLOTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	130. SAN LUIS AMATLAN

VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	131. SAN MARCIAL OZOLOTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	132. SAN MIGUEL COATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	133. SAN MIGUEL SUCHIXTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	134. SAN NICOLAS
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	135. SAN PABLO COATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	136. SAN PEDRO MIXTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	137. SAN SEBASTIAN COATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	138. SAN SEBASTIAN RIO HONDO
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	139. SAN SIMON ALMOLONGAS
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	140. SANTA ANA
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	141. SANTA CATARINA CUIXTLA
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	142. SANTA CRUZ XITLA
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	143. SANTA LUCIA MIAHUATLAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	144. SANTA MARIA OZOLOTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	145. SANTIAGO XANICA
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	146. SANTO DOMINGO OZOLOTEPEC
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	147. SANTO TOMAS TAMAZULAPAN
VII	MIAHUATLAN DE PORFIRIO DIAZ	148. SITIO DE XITLAPEHUA
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	149. CANDELARIA LOXICHA
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	150. PLUMA HIDALGO
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	151. SAN AGUSTIN LOXICHA
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	152. SAN BALTAZAR LOXICHA
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	153. SAN BARTOLOME LOXICHA
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	154. SAN MATEO PIÑAS
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	155. SAN MIGUEL DEL PUERTO
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	156. SAN PEDRO EL ALTO
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	157. SANTA CATARINA LOXICHA
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	158. SANTA MARIA COLOTEPEC
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA	159. SANTO DOMINGO DE MORELOS
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	160. SAN GABRIEL MIXTEPEC
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	161. SAN JUAN LACHAO
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	162. SAN JUAN QUIAHIJE
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	163. SAN MIGUEL PANIXTLAHUACA
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	164. SAN PEDRO JUCHATENGO

IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	165. SANTA MARIA TEMAXCALTEPEC
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	166. SANTIAGO YAITEPEC
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	167. SANTOS REYES NOPALA
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC	168. TATALTEPEC DE VALDES
X	EJUTLA DE CRESPO	169. COATECAS ALTAS
X	EJUTLA DE CRESPO	170. LA COMPAÑIA
X	EJUTLA DE CRESPO	171. LA "PE"
X	EJUTLA DE CRESPO	172. SAN ANDRES ZABACHE
X	EJUTLA DE CRESPO	173. SAN FRANCISCO CAHUACUA
X	EJUTLA DE CRESPO	174. SAN FRANCISCO SOLA
X	EJUTLA DE CRESPO	175. SAN ILDEFONSO SOLA
X	EJUTLA DE CRESPO	176. SAN JACINTO TLACOTEPEC
X	EJUTLA DE CRESPO	177. SAN JUAN LACHIGALLA
X	EJUTLA DE CRESPO	178. SAN LORENZO TEXMELUCAN
X	EJUTLA DE CRESPO	179. SAN MARTIN DE LOS CANSECOS
X	EJUTLA DE CRESPO	180. SAN MARTIN LACHILA
X	EJUTLA DE CRESPO	181. SAN MIGUEL EJUTLA
X	EJUTLA DE CRESPO	182. SAN VICENTE COATLAN
X	EJUTLA DE CRESPO	183. SAN VICENTE LACHIXIO
X	EJUTLA DE CRESPO	184. SANTA CRUZ ZENZONTEPEC
X	EJUTLA DE CRESPO	185. SANTA MARIA LACHIXIO
X	EJUTLA DE CRESPO	186. SANTA MARIA SOLA
X	EJUTLA DE CRESPO	187. SANTA MARIA ZANIZA
X	EJUTLA DE CRESPO	188. SANTIAGO AMOLTEPEC
X	EJUTLA DE CRESPO	189. SANTIAGO MINAS
X	EJUTLA DE CRESPO	190. SANTIAGO TEXTITLAN
X	EJUTLA DE CRESPO	191. SANTO DOMINGO TEOJOMULCO
X	EJUTLA DE CRESPO	192. TANICHE
X	EJUTLA DE CRESPO	193. YOGANA
X	EJUTLA DE CRESPO	194. ZAPOTITLAN DEL RIO
XI	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	195. SAN AGUSTIN CHAYUCO
XI	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	196. SAN ANTONIO TEPETLAPA
XI	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	197. SANTA CATARINA MECHOACAN

XI	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	198. SANTIAGO IXTAYUTLA
XII	PUTLA VILLA DE GUERRERO	199. CONSTANCIA DEL ROSARIO
XII	PUTLA VILLA DE GUERRERO	200. LA REFORMA
XII	PUTLA VILLA DE GUERRERO	201. MESONES HIDALGO
XII	PUTLA VILLA DE GUERRERO	202. SAN ANDRES CABECERA NUEVA
XII	PUTLA VILLA DE GUERRERO	203. SANTA LUCIA MONTEVERDE
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	204. MAGDALENA PEÑASCO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	205. SAN AGUSTIN TLACOTEPEC
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	206. SAN ANTONIO SINICAHUA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	207. SAN BARTOLOME YUCUAÑE
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	208. SAN CRISTOBAL AMOLTEPEC
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	209. SAN ESTEBAN ATATLAHUCA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	210. SAN JUAN ACHIUTLA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	211. SAN JUAN ÑUMI
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	212. SAN JUAN TEITA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	213. SAN MARTIN HUAMELULPAM
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	214. SAN MARTIN ITUNYOSO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	215. SAN MATEO PEÑASCO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	216. SAN MIGUEL ACHIUTLA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	217. SAN MIGUEL EL GRANDE
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	218. SAN PABLO TIJALTEPEC
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	219. SAN PEDRO MARTIR YUCUXACO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	220. SAN PEDRO MOLINOS
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	221. SANTA CATARINA TAYATA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	222. SANTA CATARINA TICUA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	223. SANTA CATARINA YOSONOTU
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	224. SANTA CRUZ NUNDACO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	225. SANTA CRUZ TACAHA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	226. SANTA CRUZ TAYATA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	227. SANTA MARIA DEL ROSARIO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	228. SANTA MARIA TATALTEPEC
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	229. SANTA MARIA YOLOTEPEC
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	230. SANTA MARIA YOSOYUA

XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	231. SANTA MARIA YUCUHITI
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	232. SANTIAGO NUNDICHE
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	233. SANTIAGO NUYOO
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	234. SANTIAGO YOSONDUA
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	235. SANTO DOMINGO IXCATLAN
XIII	HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	236. SANTO TOMAS OCOTEPEC
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	237. CONCEPCION BUENAVISTA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	238. LA TRINIDAD VISTA HERMOSA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	239. SAN ANDRES LAGUNAS
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	240. SAN ANTONINO MONTE VERDE
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	241. SAN ANTONIO ACUTLA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	242. SAN BARTOLO SOYALTEPEC
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	243. SAN CRISTOBAL SUCHIXTLAHUACA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	244. SAN FRANCISCO TEOPAN
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	245. SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	246. SAN JUAN TEPOSCOLULA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	247. SAN MATEO TLAPILTEPEC
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	248. SAN MIGUEL TEQUIXTEPEC
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	249. SAN MIGUEL TULANCINGO
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	250. SAN PEDRO NOPALA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	251. SAN PEDRO TOPILTEPEC
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	252. SAN PEDRO YUCUNAMA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	253. SAN SEBASTIAN NICANANDUTA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	254. SAN VICENTE NUÑU

XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	255. SANTA MAGDALENA JICOTLAN
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	256. SANTA MARIA NATIVITAS
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	257. SANTA MARIA NDUAYACO
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	258. SANTIAGO IHUITLAN PLUMAS
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	259. SANTIAGO NEJAPILLA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	260. SANTIAGO TEPETLAPA
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	261. SANTIAGO YOLOMECATL
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	262. SANTO DOMINGO TLATAYAPAM
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	263. SANTO DOMINGO TONALTEPEC
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	264. TEOTONGO
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	265. TEPELMEME VILLA DE MORELOS
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	266. TLACOTEPEC PLUMAS
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA	267. VILLA DE CHILAPA DE DIAZ
XV	HUAJUAPAN DE LEON	268. COSOLTEPEC
XV	HUAJUAPAN DE LEON	269. SAN JORGE NUCHITA
XV	HUAJUAPAN DE LEON	270. SAN JOSE AYUQUILA
XV	HUAJUAPAN DE LEON	271. SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC
XV	HUAJUAPAN DE LEON	272. SAN SIMON ZAHUATLAN
XV	HUAJUAPAN DE LEON	273. SANTA CATARINA ZAPOQUILA
XV	HUAJUAPAN DE LEON	274. SANTA MARIA CAMOTLAN
XV	HUAJUAPAN DE LEON	275. SANTIAGO MILTEPEC
XV	HUAJUAPAN DE LEON	276. SANTO DOMINGO YODOHINO
XV	HUAJUAPAN DE LEON	277. SANTOS REYES YUCUNA
XV	HUAJUAPAN DE LEON	278. ZAPOTITLAN PALMAS
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	279. MAGDALENA JALTEPEC
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	280. MAGDALENA YODOCONO

		DE PORFIRIO DIAZ
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	281. MAGDALENA ZAHUATLAN
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	282. SAN ANDRES NUXIÑO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	283. SAN ANDRES SINAXTLA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	284. SAN FRANCISCO CHINDUA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	285. SAN FRANCISCO JALTEPETONGO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	286. SAN FRANCISCO NUXAÑO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	287. SAN JUAN DIUXI
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	288. SAN JUAN SAYULTEPEC
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	289. SAN JUAN TAMAZOLA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	290. SAN JUAN YUCUITA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	291. SAN MATEO ETLATONGO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	292. SAN MATEO SINDIHUI
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	293. SAN MIGUEL CHICAHUA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	294. SAN MIGUEL HUAUTLA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	295. SAN MIGUEL PIEDRAS
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	296. SAN MIGUEL TECOMATLAN
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	297. SAN PEDRO COXCALTEPEC CANTAROS
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	298. SAN PEDRO TEOZACOALCO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	299. SAN PEDRO TIDAA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	300. SANTA INES DE ZARAGOZA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	301. SANTA MARIA APAZCO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	302. SANTA MARIA CHACHOAPAM
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	303. SANTIAGO APOALA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	304. SANTIAGO HUAUCLILLA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	305. SANTIAGO TILANTONGO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	306. SANTIAGO TILLO
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	307. SANTO DOMINGO NUXAA
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	308. SANTO DOMINGO YANHUITLAN
XVI	ASUNCION NOCHIXTLAN	309. YUTANDUCHI DE GUERRERO
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	310. CHIQUIHUITLAN DE BENITO JUAREZ
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	311. CONCEPCION PAPALO
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	312. CUYAMECALCO VILLA DE ZARAGOZA

XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	313. ELOXOCHITLAN DE FLORES MAGON
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	314. MAZATLAN VILLA DE FLORES
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	315. SAN ANDRES TEOTILALPAM
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	316. SAN ANTONIO NANAHUATIPAM
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	317. SAN FRANCISCO CHAPULAPA
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	318. SAN FRANCISCO HUEHUETLAN
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	319. SAN JERONIMO TECOATL
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	320. SAN JUAN DE LOS CUES
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	321. SAN JUAN TEPEUXILA
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	322. SAN LORENZO CUAUNECUITITLA
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	323. SAN LUCAS ZOQUIAPAM
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	324. SAN MARTIN TOXPALAN
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	325. SAN MATEO YOLOXOCHITLAN
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	326. SAN MIGUEL SANTA FLOR
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	327. SAN PEDRO JALTEPETONGO
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	328. SAN PEDRO JOCOTIPAC
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	329. SAN PEDRO OCOPETATILLO
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	330. SAN PEDRO SOCHIAPAM
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	331. SAN PEDRO TEUTILA
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	332. SANTA ANA ATEIXTLAHUACA
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	333. SANTA ANA CUAUHTEMOC
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	334. SANTA CRUZ ACATEPEC
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	335. SANTA MARIA CHILCHOTLA
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	336. SANTA MARIA IXCATLAN
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	337. SANTA MARIA LA ASUNCION
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	338. SANTA MARIA PAPALO
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	339. SANTA MARIA TLALIXTAC
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	340. SANTIAGO NACALTEPEC
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	341. SANTIAGO TEXCALCINGO
XVII	TEOTITLAN DE FLORES MAGON	342. SANTOS REYES PAPALO
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	343. AYOQUEZCO DE ALDAMA

XIX	OCOTLAN DE MORELOS	344. MAGDALENA MIXTEPEC
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	345. SAN ANTONINO EL ALTO
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	346. SAN BERNARDO MIXTEPEC
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	347. SAN DIONISIO OCOTLAN
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	348. SAN JERONIMO TAVICHE
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	349. SAN JOSE DEL PROGRESO
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	350. SAN JUAN CHILATECA
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	351. SAN MARTIN TILCAJETE
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	352. SAN MIGUEL MIXTEPEC
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	353. SAN MIGUEL TILQUIAPAM
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	354. SAN PEDRO APOSTOL
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	355. SAN PEDRO MARTIR
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	356. SAN PEDRO TAVICHE
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	357. SANTA ANA TLAPACOYAN
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	358. SANTA CATARINA MINAS
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	359. SANTA CATARINA QUIANE
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	360. SANTA CRUZ MIXTEPEC
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	361. SANTA INES YATZECHÉ
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	362. SANTA LUCIA OCOTLAN
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	363. SANTIAGO APOSTOL
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	364. SANTO TOMAS JALIEZA
XIX	OCOTLAN DE MORELOS	365. YAXE
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	366. ASUNCION CACALOTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	367. MIXISTLAN DE LA REFORMA
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	368. SAN JUAN COMALTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	369. SAN JUAN COTZOCON
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	370. SAN JUAN LALANA
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	371. SAN JUAN MAZATLAN
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	372. SAN JUAN PETLAPA
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	373. SAN LUCAS CAMOTLAN
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	374. SAN MIGUEL QUETZALTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	375. SAN PEDRO OCOTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	376. SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	377. SANTA MARIA ALOTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	378. SANTA MARIA TEPANTLALI
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	379. SANTA MARIA

		TLAHUITOLTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	380. SANTIAGO ATITLAN
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	381. SANTIAGO CHOAPAM
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	382. SANTIAGO IXCUINTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	383. SANTIAGO JOCOTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	384. SANTIAGO YAVEO
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	385. SANTIAGO ZACATEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	386. SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	387. TAMAZULAPAM DEL ESPIRITU SANTO
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	388. TOTONTEPEC VILLA DE MORELOS
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	389. CALIHUALA
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	390. COICOYAN DE LAS FLORES
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	391. IXPANTEPEC NIEVES
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	392. SAN ANDRES TEPETLAPA
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	393. SAN FRANCISCO TLAPANCINGO
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	394. SAN JUAN BAUTISTA TLACHICHILCO
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	395. SAN JUAN CIENEGUILLA
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	396. SAN JUAN MIXTEPEC
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	397. SAN LORENZO VICTORIA
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	398. SAN MARTIN PERAS
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	399. SAN MATEO NEJAPAM
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	400. SAN MIGUEL TLACOTEPEC
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	401. SAN SEBASTIAN TECOMAXTLAHUACA
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	402. SANTA CRUZ DE BRAVO
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	403. SANTIAGO DEL RIO
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	404. SANTIAGO YUCUYACHI
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA	405. SANTOS REYES TEPEJILLO
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	406. ANIMAS TRUJANO
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	407. SAN AGUSTIN DE LAS JUNTAS
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	408. SAN AGUSTIN YATARENI
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	409. SAN ANDRES HUAYAPAM
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	410. SAN ANTONIO DE LA CAL
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	411. SAN BARTOLO COYOTEPEC

XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	412. SAN SEBASTIAN TUTLA
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	413. SANTA MARIA COYOTEPEC
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	414. SANTA MARIA DEL TULE
XXII	OAXACA DE JUAREZ (NORTE)	415. SANTO DOMINGO TOMALTEPEC
XXII	OAXACA DE JUAREZ (ZONA NORTE)	416. TLALIXTAC DE CABRERA
XXIV	MATIAS ROMERO	417. SAN MIGUEL CHIMALAPA
XXIV	MATIAS ROMERO	418. SANTA MARIA CHIMALAPA

Fuente: <http://www.iee-oax.org.mx/m-acuerdos/acuerdos2004.php>

ANEXO 2

Leer un video

Quinta parte: Cinco decisiones de buen gobierno

...

1. SOBRE LA CONSERVACION DE BOSQUES

Transcribe textualmente las leyes vigentes en las Juntas de Buen Gobierno. La redacción varía de una a otra zona, pero la esencia es la misma:

Ley de cuidado de árboles, o sea cuidado de la naturaleza

Por acuerdo de la Junta de Buen Gobierno Corazón del Arco Iris esta ley es válida en los territorios de los municipios autónomos rebeldes sin distinción de nadie; esta ley es para proteger los bosques porque los bosques llaman el agua, el oxígeno, porque es nuestra vida y también es protección de los animales silvestres; por eso todos debemos entender que es importante cuidar nuestro bosque en todos los territorios de los municipios autónomos.

Como Junta de Buen Gobierno proponemos que cada municipio haga su vivero para ayudar a cumplir esta ley.

1. Los árboles sólo deberán ser cortados para las necesidades domésticas, no es para vender.
2. Tenemos la obligación de cuidar y conservar los bosques y también nosotros tenemos el derecho de usar árboles de uso doméstico bajo un permiso de las autoridades autónomas.
3. Por cada árbol cortado la obligación del que cortó es sembrar dos arbolitos y cuidarlos.
4. Cada territorio autónomo sancionará en cada municipio de acuerdo con su reglamento.
5. Sin autorización de tumbar árbol se sancionará con sembrar 20 arbolitos.
6. Todos los permisos se harán con la comisión de tierra y territorio.

Hay un acuerdo que donde hay un espacio para reforestar árboles cada municipio lo haga. Árboles que se pueden reforestar sean árboles que se necesitan dentro la

comunidad. Los espacios que sea pensado donde sembrar son lugares que son buenos para tomar una excursión familiar, como orillas del río.

Por ejemplo en el Municipio Autónomo 17 de Noviembre tenemos 4 centros reforestados por total de 2 mil matas de cedro. También los priistas siguen sacando permiso hasta para 10 años de contrato, aunque hemos intentado suspenderles y vemos que para ellos son motivo de provocación.

2. SOBRE LA SIEMBRA, EL TRAFICO, LA COMERCIALIZACION Y EL CONSUMO DE DROGAS

Aunque la ley es de antes del inicio de la guerra, las Juntas de Buen Gobierno han formalizado la prohibición contra el narcotráfico. Aquí está un ejemplo:

"La Junta de Buen Gobierno en el territorio zapatista queda totalmente prohibido cultivar, traficar y consumir drogas, los que lo hagan serán expulsados por las leyes zapatistas. Las bases de apoyo zapatistas que siembren este enervante serán rechazados en la organización y en la comunidad donde se encuentra esta persona. Igual los que consumen.

"Si se localiza una parcela con sembradillo se destruirá quemando todas las plantas. El que haya hecho el sembradillo se encargará de los gastos de la destrucción, como los gastos de gasolina para quemarlo, y se expulsa de la organización. El que consume se le castiga con diez días de trabajo y seis meses fuera de la organización. Por acuerdo de la Junta de Buen Gobierno cada municipio en su territorio se hace una exploración cada año para tener seguridad que no existan personas que hagan este trabajo ilícito."

3. SOBRE EL TRANSITO DE VEHICULOS EN LAS ZONAS DE LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO

En las Juntas de Buen Gobierno se registran los vehículos que transitan por la zona. La medida es para evitar el tráfico de personas, narcóticos, armas y madera. Con ese control, la Junta de Buen Gobierno puede detectar un vehículo que se dedique a actividades criminales, investigarlo y si tiene delito y es zapatista, castigarlo según nuestras leyes; y si no es zapatista reportarlo con las autoridades oficiales.

El registro vehicular zapatista ha permitido también ordenar las rutas de transporte para que los pueblos tengan servicio de transporte todo el día, y para que no haya conflictos entre las diferentes organizaciones de transportistas.

Para evitar que las zonas zapatistas se conviertan en santuarios de autos robados y chocolates, los registros que otorga la JBG sólo se dan a quienes tienen sus papeles oficiales regularizados. Es decir, para tener el registro vehicular de las

JBG es necesario tener placas y tarjeta de circulación. Y el conductor debe tener su licencia de manejo.

4. SOBRE EL TRAFICO DE INDOCUMENTADOS

Hace unos meses, en las Juntas de Buen Gobierno, los Consejos Autónomos y en todas las comunidades zapatistas empezó a circular lo siguiente:

En últimas fechas ha aumentado el número de indocumentados que son conducidos por los llamados polleros en su camino a Estados Unidos. Estos polleros son personas que se dedican al tráfico de personas, que les cobran mucho dinero a cambio de prometerles llevarlos a trabajar a Estados Unidos.

La gran mayoría de las veces, los polleros engañan a los hombres y mujeres de México y de otras partes de América y los dejan abandonados dentro de los escondites de los vehículos o en los desiertos, y estos hombres y mujeres (y a veces niños) mueren entonces de una manera espantosa.

También se sabe que los polleros están de acuerdo con autoridades federales del gobierno mexicano, que son parte del negocio. Los hombres y mujeres que vienen de otros países buscando paso a Estados Unidos para trabajar son, en su inmensa mayoría, gente pobre y humilde, y sus derechos y dignidad son violados por los polleros y por las autoridades de México y de Estados Unidos.

Por esto se ha decidido declarar delito grave el tráfico de personas, nacionales o extranjeras, por territorio zapatista. Se le hace saber esto a todas las autoridades para que vigilen que esto se cumpla y que los miembros del EZLN que participen, apoyen o protejan a quienes se dedican al tráfico de personas sean castigados y, en caso grave, expulsados de nuestra organización.

Las comisiones de vigilancia del CCRI y las Juntas de Buen Gobierno vigilarán que ningún zapatista, base de apoyo, responsable, comité o autoridad autónoma cometa, apoye o proteja este delito de tráfico de personas, porque es un crimen contra la humanidad.

Todos los traficantes de personas (o polleros) que sean descubiertos y detenidos en territorio zapatista serán obligados a devolverles su dinero a las personas afectadas y, después de ser advertidos y si vuelven a repetir su delito, se verá la forma de entregarlos a las autoridades competentes para ser castigados según las leyes de México.

Todas las personas, nacionales o extranjeras, que son transportadas clandestinamente serán liberadas y apoyadas en lo posible (atención médica, hospedaje y alimentación temporal) y aconsejadas de no dejarse engañar.

Todos los seres humanos, sin importar su nacionalidad, tienen paso libre por territorio zapatista, pero deberán sujetarse a las leyes de las Juntas de Buen Gobierno, los Municipios Autónomos y las comunidades indígenas.

Las Juntas de Buen Gobierno y los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas informarán a los compañeros y compañeras bases de apoyo zapatistas y a los miembros de otras organizaciones que viven en territorio zapatista de estas recomendaciones, en el entendido de que todo aquel zapatista que haga este delito será desconocido como compañero.

....

Fuente: Subcomandante Insurgente Marcos. Comandancia General del EZLN. "Leer un video. Quinta parte: Cinco decisiones de buen gobierno" en **La Jornada**. Año 20, núm. 7183, 24 de agosto del 2004.