



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FACULTADES CONSTITUCIONALES DE ACTUACION DE LA
MUJER EN LOS MUNICIPIOS. EL CASO DE OAXACA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PENELOPE PADILLA GUTIERREZ



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

MEXICO, D. F.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI NUEVA FAMILIA, Rufina, Genaro Rodrigo, Felipe R., Carlos, Sara, Ma. Belén, Rodrigo y Valeria, les agradezco haberme permitido entrar en sus vidas.

A los Licenciados Enrique Monteagudo y Luis Antonio Jiménez; Georgina Castro, Osiris García, Julieta Ibarra y todos mis compañeros de Gestorum, gracias por sus enseñanzas.

A Alicia Casimiro, Erick Ascencio, Carmen Guerra, Carlos Cabrera, Claudia Uribe, Liliana Chávez, Elia Yazmin, Héctor Durán, Ma. Eugenia Monroy, Adriana Pérez, Diana Rosas, Inés Godoy, Guadalupe Sánchez y Renata Rocha, por los momentos compartidos y demostrarme que la amistad si existe.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Máxima Casa de Estudios y en particular a la Facultad de Derecho, en sus aulas obtuve las herramientas para luchar en la vida.

Al Licenciado Felipe Rosas Martínez, por confiar en mí, dirigir este trabajo y compartir sus conocimientos, muchas gracias.

A Candy, silenciosa y fiel compañera.

A DIOS, gracias por permitirme existir.

A MIS PADRES: José Padilla y María Gutiérrez, por apoyarme, amarme y bendecirme con la vida, este logro es suyo.

A MI ABUELITA, Epifanía Resendiz, pues su fortaleza me enseñó lo que una mujer es capaz de lograr, y me impulso a realizar esta tesis.

A MIS HERMANOS: Enrique y Gabriela, por su cariño y compañía, deseándoles luchen por sus sueños, nada es imposible cuando de verdad se quiere.

A TI RIGOBERTO, gracias por compartir tu vida conmigo y acompañarme en las buenas y en las malas.

A MIS TIOS Y PADRINOS: Eusebia, María de Lourdes, Alma, Paula, Andrés, Jerónimo, Calixto, Adriana, Guillermina Padilla, Lic. Lucardo Cortés y Verónica Mauricio, ya que, con sus ejemplos me han motivado a alcanzar mis metas.

A MIS PRIMAS: Paola, Nancy, Bety, Laura, Selene, Lupita, Nayeli, Aline, Diana, Anita, Carina y Alma, no me olvido de ustedes.

INTRODUCCION	2
CAPITULO I	5
CONCEPTOS PRELIMINARES	5
1.1 MUNICIPIO.....	5
POBLACION	7
TERRITORIO	8
GOBIERNO	9
AYUNTAMIENTO.....	10
CABILDO.....	11
1.2 DERECHOS POLITICOS	13
1.3 DERECHOS DE LA MUJER	15
Derechos económicos, sociales y culturales:	17
1.4 DERECHO CONSUECUDINARIO	18
1.4.1 COSTUMBRES	21
1.4.2 USOS	24
1.4.3 TRADICION.....	25
CAPITULO II	29
EL MUNICIPIO EN OAXACA	29
2.1 ORGANIZACIÓN POLITICA	29
2.2 ORGANIZACIÓN SOCIAL.....	48
2.3 ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO.....	54
2.3.1 AYUNTAMIENTO	54
2.3.1.1 INTEGRACION	55
2.3.1.2 FUNCIONAMIENTO	59
2.3.1.3 ATRIBUCIONES.....	63
2.4 IMPARTICION DE JUSTICIA.	75
2.5 ELECCIONES Y CAMBIO DE PODERES.	77
CAPITULO III.....	82
INCLUSION DE LA MUJER EN EL AVANCE POLITICO Y SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES LEGALES.....	82
3.1 CONSTITUCION POLITICA Y SOCIAL DE 1917.....	82
3.2 REFORMA A LOS ARTICULOS 34 Y 115 CONSTITUCIONALES DE 1953.	83
3.2 REFORMA AL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL DE 1974.....	109
3.3 REFORMA AL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL DE 1992.....	120
INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 4o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	130
3.4. REFORMA DE DIVERSOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES DEL 14 DE AGOSTO DE 2001.....	151
CAPITULO IV	166
MARCO JURIDICO VIGENTE LOCAL.....	166
4.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.	166
4.2 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.....	176
4.3 CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA	180
CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA	195

INTRODUCCIÓN

Es propósito de esta tesis intitulada “Facultades Constitucionales de Actuación de la Mujer en los Municipios el caso de Oaxaca” optar el título de Licenciada en Derecho.

En nuestro país, existen infinidad de injusticias y muchas de ellas son realizadas contra el género femenino, mismo que en varias regiones de México se encuentra impedido para participar en los asuntos político electorales de su comunidad como en el caso de Oaxaca, ante esto la monografía que a continuación presento tiene como finalidad mostrar la intervención que de acuerdo a los usos y costumbres de dicha entidad se ha dado a la mujer indígena en el desempeño del servicio público.

Durante los últimos años, en el mundo entero se ha hablado de la equidad de género, de la igualdad de oportunidades, de la discriminación en contra de la mujer, de la exclusión de los grupos étnicos y comunidades indígenas y el país no ha sido la excepción; ya desde tiempo atrás se iniciaron trabajos encaminados a la inclusión de la mujer en toda la actividad pública y política de nuestra Nación, pero hay comunidades a las que hoy en día no les ha llegado la información necesaria para que apliquen los derechos que las mujeres hemos obtenido a base de la lucha constante por la igualdad, esas comunidades, son en el estado de Oaxaca aquellas que se encuentran apartadas de las ciudades de importancia, en las mismas pueden encontrarse colectividades o pueblos indígenas compuestos por uno o varios grupos étnicos, grupos o poblaciones que intentan no perder su esencia o sus tradiciones que los han mantenido vivos durante siglos, pero que arrastran usos y costumbres que por la reiterada aplicación que han realizado, actualmente no permiten la participación de la mujer indígena en el servicio público.

Por ello, considere oportuno realizar un trabajo en el que se expongan las situaciones a las que se ha enfrentado la entidad ya que, ésta ha sufrido

de múltiples modificaciones legales y electorales, como ejemplo tenemos que hasta 1995 la elección de autoridades municipales fue a través del sistema de Partidos Políticos; es decir, que en todos y cada uno de los 570 municipios en que se divide el estado elegían a sus autoridades municipales, a través de votaciones en las urnas en donde se utilizaban boletas electorales.

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

En el estado la ley reconoce, respeta y protege las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta la fecha han seguido para la elección de sus autoridades municipales y para el desempeño de sus cargos.

Por lo anterior, este trabajo se divide en cuatro Capítulos que tienen el propósito de exponer en primer lugar el rezago cultural en el que vive la entidad y en segundo lugar en mostrar las desigualdades, injusticias y prácticas discriminatorias que se realizan en contra de la mujer indígena, así en el Capítulo I se muestran conceptos y definiciones jurídicas con relación al municipio, igualmente los elementos necesarios para su integración; presento también conceptos de derechos políticos, de los derechos de la mujer y de lo señalado en líneas anteriores respecto al derecho consuetudinario.

En el Capítulo II se presenta la integración de un municipio oaxaqueño, exponiendo la organización política y social que mantiene, así como su administración y funcionamiento, concluyendo con la impartición de justicia y elecciones que se realizan en la mayoría de los 570 municipios.

Por su parte, el Capitulo III señala los trabajos que se han realizado encaminados a la inclusión de la mujer en la constitución política del país a partir de 1917, presentando los numerales que tienen correspondencia con el reconocimiento de esos derechos.

Ya en el ultimo Capitulo se expone la legislación local vigente que hace referencia a la inclusión de la mujer y se realizan comentarios con respecto a los avances logrados en este terreno, además de concentrar lo expuesto en los capítulos anteriores con el objeto de plasmar la dinámica que se lleva acabo en los municipios de la entidad.

CAPITULO I

CONCEPTOS PRELIMINARES

Para iniciar este trabajo de investigación considero necesario, asentar desde este apartado los conceptos que utilizaré para la mejor comprensión de la monografía. Por ello, iniciaré con los que a continuación se expresan:

1.1 MUNICIPIO

El maestro Gabino Fraga señala que “el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución, el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”¹

Don Miguel de la Madrid establece que “el municipio mexicano se puede estudiar desde dos diversos aspectos: primero, como una forma de descentralización política y segundo, como una forma de descentralización administrativa por región.

Ante todo, es una forma de descentralización política, en cuanto que se dota a estas comunidades de poderes propios, forman una entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por si mismos a través de los ayuntamientos, la ley que los crea no se la dan ellos mismos; sino que la expide la legislatura local; por ello si gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto.

El municipio es, también, una forma de descentralización administrativa por región, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atienda las necesidades

¹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 33ª edición, México, Ed. Porrúa, 1994, pág. 219.

particulares de una determinada circunscripción territorial con una autoridad administrativa propia que coincide con la autoridad política.”²

De igual manera el maestro Miguel de la Madrid en su exposición de motivos para la reforma del artículo 115 Constitucional de 2 de febrero de 1983 lo define así:

*“El municipio es sociedad natural domiciliada ha constituido y sigue siendo en la realidad nacionalidad mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y que hacer político.”*³

*“El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional, nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.”*⁴

Según el Diccionario de la Lengua Española municipio es el *“conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”*⁵

Don Felipe Tena describe al municipio como *“Escuela primaria de la democracia”*⁶ por la participación directa de sus vecinos en las decisiones fundamentales.

En un sentido gramatical puede y se define al municipio como el trabajo de la ciudad, de origen romano, del latín *municipium* de *munis* que significa carga y de *civitas* que significa ciudad.⁷

² DE LA MADRID, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional, México, Ed. Instituto de capacitación política, 1982, pág. 365.

³ DE LA MADRID, Miguel. Exposición de motivos de la Reforma al Artículo 115 Constitucional, Minuta de proyecto de Decreto, del 27 de Diciembre de 1982, Cámara de Diputados, Año I, Tomo I, No. 57, pág. 15.

⁴ Ibidem, pág. 16.

⁵ RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, México, Ed. Porrúa, 2001, pág.503.

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997, 20ª edición, México, Ed. Porrúa, 1997, pág. 157.

Constitucionalmente, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados, tal y como se señala en el artículo 115 de este ordenamiento legal.

Se le describe también como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la República Mexicana administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores.

Concluyendo se puede decir que es la institución política jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo para su desarrollo y progreso.

POBLACION

“La población es el conjunto de seres humanos que forman el Estado, el cual no es sino una sociedad establecida en vista de ciertos objetivos y fines. El Estado es la personificación de diversas modalidades de la población: ya jurídica a través de sus leyes; ya moral, a través de sus comportamientos, e histórica, a través de sus tradiciones y actividades generales. De igual forma, la población constituye la base humana, del orden jurídico del Estado. Sus características especiales, su composición étnica, determinan también “la misión histórica que cada Estado llega a desempeñar.”⁸

“La población constituye una nación por una serie de identidades fundamentales, entre las cuales son primordiales la raza, la religión, la lengua, las tradiciones. Cuando todas ellas coinciden se da una gran cohesión y unidad nacionales.”⁹

⁷ Cfr. PIMENTEL ALVAREZ JULIO. Diccionario Latín Español, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1999, pags. 131,471 y 943. et, Valdivia de Dios, Miguel Ángel. Estructura del municipio. Fortalecimiento Municipal.

⁸ CARDIEL REYES, Raúl. Curso de ciencia política, 1ª edición, México, Ed. Porrúa, 1978, pág. 107.

⁹ Idem.

“Es considerada como la colectividad humana que permanentemente se asienta en el territorio del Estado miembro, formando parte del pueblo o nación del Estado Federal o de la población total de éste.”¹⁰

“La población va a ser un conjunto de personas relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan una zona geográfica ya determinada y además unidas por elementos culturales, políticos y sociales.”¹¹

TERRITORIO

“El territorio es aquella parte de la esfera terrestre, sobre la cual ejerce su autoridad el Estado, y que constituye el ámbito de validez de su orden jurídico. Es importante no sólo porque ofrece un espacio determinado para la validez de las leyes del Estado, sino porque sus condiciones geográficas influyen, de modo importante, sobre lo que se ha denominado “la misión” del Estado, aquellas tareas concretas y específicas que resultan de sus características.”¹²

“El Estado ejerce sobre el territorio, un poder especial que se denomina “dominio” y no propiedad: dominio en el sentido de autoridad suprema de decisión y de acción.”¹³

La importancia del territorio radica en ser una superficie terrestre, en la cual se ejerce la soberanía o jurisdicción de un Estado, y se constituye el soporte físico de las comunidades políticas, siendo así el escenario en el cual se desarrolla la vida social.

El maestro Elisur Arteaga establece que el territorio es *“el ámbito de validez del complejo normativo que, mediante bandos de policía y buen gobierno y otros instrumentos, emite un ayuntamiento o un concejo municipal; sus límites marcan el fin de la competencia de esta autoridad*

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 17ª edición, México, Ed. Porrúa, 2003, pág. 898.

¹¹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México, México, Ed. Porrúa, 2003, pág. 67.

¹² CARDIEL REYES, op. cit., pág. 109.

¹³ Idem.

*administrativa, así como de sus órganos y el inicio de una diversa perteneciente a otro municipio.*¹⁴

GOBIERNO

Siguiendo al Doctor Andrés Serra Rojas diremos que la palabra **Gobierno** *“Se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos. De los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía. El gobierno es uno de los elementos del Estado que tiene la dirección del mismo, es decir, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta.”*¹⁵

*La expresión “gobierno” es susceptible de dos acepciones: en el sentido amplio designa la realización de la soberanía en el Estado. En el sentido restringido, es sinónimo de poder ejecutivo.*¹⁶

El Diccionario Porrúa de la Lengua Española lo define como: *“acción y efecto de gobernar o gobernarse. Orden de regir y gobernar una nación. Estado, ciudad, provincia, plaza, etcétera. Empleo o cargo de gobernador. Edificio en que tiene su despacho y oficinas. Tiempo que dura su mandato. Conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad del Estado y hacer que se cumpla.”*¹⁷

De la ilustración anterior, lo que más se acerca a la descripción que para efectos de este trabajo requerimos, es la última parte ya que va ligada a lo expuesto por la Carta Magna a continuación.

Nuestra Constitución Política en su artículo 39 señala que *...“Todo poder publico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El*

¹⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, 2ª edición, México, Ed. Oxford, 1999, pág. 409.

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, 14ª edición, México, Porrúa, 1999, pág. 16.

¹⁶ Idem.

¹⁷ RULAY POUDEVIDA, op. cit., pág. 357.

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."¹⁸

Podrá el lector, percatarse que nuestra ley fundamental otorga al conjunto de ciudadanos que componen al "ente" llamado pueblo, la facultad de decidir la forma de gobierno que más nos convenga, al que le concederemos la calidad de poder público, mismo que se erigirá para beneficio nuestro y que podremos modificar o alterar en cualquier momento.

AYUNTAMIENTO

El Doctor Miguel Acosta Romero señala que la palabra Ayuntamiento proviene *"del latín adiunctum, supino de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo."*¹⁹

Para el maestro Miguel de la Madrid *"Es un organismo de elección popular directa con facultades de decisión y de consulta se integra por un presidente municipal, los regidores, los síndicos y organismos consultivos, su duración en el puesto la determina la Constitución local respectiva, por lo general de dos a tres años, no se pueden reelegir para el periodo inmediato, a no ser que hayan tenido el carácter de suplentes solamente."*²⁰

*"El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del municipio."*²¹

Descriptivamente definimos al "Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos en una

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. SISTA, 2005, pág. 39.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, 14ª edición, México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 773.

²⁰ DE LA MADRID, Op. cit., pág. 366.

²¹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El municipio, 5ª edición, México, Porrúa, 2002, pág. 267.

asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.”²²

“Es considerado como una corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración del municipio. Posada lo define como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal.”²³

CABILDO

Es considerado *“la corporación que rige un Municipio y también la junta celebrada por dicha corporación o la sala donde se celebra esa junta. Era un órgano de carácter municipal en el periodo colonial en América. Se ocupaba de asuntos urbanos y policiales; a su frente se encontraba el alcalde. Era una institución cerrada, integrada por los corregidores, en su mayoría de origen español y perteneciente a la clase dominante.”²⁴*

Algunos autores equiparan la figura del Cabildo a la del Municipio ó Ayuntamiento, señalando que es una institución genuinamente española, la primera forma de gobierno civilizado que conocieron las poblaciones aborígenes, que fue la que encontraron sus descendientes mestizos y en la que se educaron los hijos de los conquistadores; los cabildos americanos, formados en su mayor parte de criollos, fueron los puntos de partida de los futuros gobiernos hispano-americanos.

²² Ibidem., pág. 268.

²³ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 27ª edición, México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 121.

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política de la A-LL, 2ª edición, México, Ed. FCE, 1998, pág. 139 y 140.

“Es considerado como el último engranaje de la administración colonial, una institución democrática en su origen, después corrompida por la venta de las regidurías.”²⁵

Don Guadalupe Nava Oteo señala *“que el cuerpo o corporación que regía y administraba los consejos bien fuesen ciudades, villas o lugares se denominaba cabildo y fue distinto en los pueblos de españoles y de indígenas. Por lo que toca a la Nueva España, los aspectos de la vida de dichos organismos que tenían mayor trascendencia, fueron el de su relación con el poder central o la cuestión de su autonomía y el de su proyección con el gobierno general. Los cabildos gozaron de una autonomía muy limitada ya que los más de sus miembros, los regidores eran nombrados por el monarca; además, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones, y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el Virrey.”²⁶*

“Los Cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde. Esto explica, en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre.

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y las Juntas de Representantes que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Son las primeras formas del poder legislativo de las nacientes provincias.

En la actualidad sólo se conserva, la expresión “Sala de cabildos” o “reunión de cabildos” para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o a las juntas de los munícipes, pero su sentido original se ha perdido por completo.”²⁷

En el artículo 56 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca se establece que.... *“Las sesiones de los Ayuntamientos se denominaran sesiones de Cabildo, y se llevaran a cabo en el recinto oficial que los*

²⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Histórica, México, Ed. BANOBRAS, 1987, pág. 135.

²⁶ NAVA OTEO, Guadalupe. Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808, México, Ed. SEPSETENTAS, 1973, pág. 20 y 21.

²⁷ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 1985, pág. 13 y 14.

Ayuntamientos designen, y cuando el caso lo requiera, en el lugar previamente declarado oficial para tal objeto".

De lo anterior se desprende que la acepción Cabildo, es utilizada para denominar las reuniones de los miembros del Ayuntamiento para efecto de resolver cuestiones de trascendencia para el Municipio.

1.2 DERECHOS POLITICOS

Dentro de la esfera individual jurídicamente protegida existen dos clases de derechos: los civiles y los políticos, también llamados derechos de la primera generación. Los primeros pertenecen a la persona en sí, por el sólo hecho de ser parte de la especie humana. Y se extienden a todos los individuos sin distinciones de clase alguna. Los segundos son los que pertenecen exclusivamente a la persona en cuanto a miembro activo del Estado, es decir, en cuanto ciudadano.

Para el maestro García Maynez es: "*el tercer grupo de derechos subjetivos públicos... integrado por los políticos*"²⁸, es decir, que éstos derechos nos permiten participar en la vida pública de la nación, teniendo los más elementales ejemplos como el derecho al voto y el derecho a ser votado, pero haciendo la diferenciación entre ellos, como tales y la actividad en sí misma de votar o ser electo para desempeñar un papel dentro del órgano estatal, pues unos son los derechos y las segundas son las funciones o actividades que dentro de la vida pública se tiene la obligación de desempeñar.

Los derechos políticos se reconocen solamente a los nacionales y dentro de ellos exclusivamente a los que tienen la calidad de ciudadanos. Todos los ciudadanos son habitantes, pero no todos los habitantes de un Estado son ciudadanos. Lo son sólo aquellos que han cumplido los

²⁸ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 45ª edición, México, Ed. Porrúa, 1993, pag. 255.

requisitos generales que la ley exige para la obtención de la ciudadanía, que es la calidad jurídico política especial que acredita a la persona como miembro activo del Estado y que le habilita para ejercer los derechos políticos, es decir para participar en la vida pública del Estado.

En la legislación fundamental se establecen los requisitos que deben reunir las personas para adquirir y ejercer los derechos políticos o de ciudadanía. El primero de ellos es la nacionalidad que entraña un vínculo jurídico-político entre un individuo y un Estado determinado. El segundo requisito es el de la edad. Para ser ciudadano, es decir, elemento político activo del Estado, se requiere haber cumplido la edad mínima señalada por la ley. Esta exigencia representa una presunción de madurez en la persona para efectos de asignarle funciones y responsabilidades públicas.

Son derechos políticos: “el de participar en el gobierno del estado, de votar y ser votado, desempeñar funciones públicas, militar o simpatizar en partidos políticos, opinar y expresar libremente las opiniones sobre cuestiones del Estado y las demás referentes a la vida política de la comunidad.”²⁹

El maestro Serra Rojas señala que los derechos políticos “son aquellos que otorgan o reconocen las constituciones u otras normas fundamentales de los Estados, en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera del ámbito privado. Se les considera inherentes e inseparables de la calidad de ciudadano. Con frecuencia se les niega a los extranjeros, pero en muchos casos se les otorga en forma parcial. Son facultades que la Constitución reconoce a los ciudadanos, que les permiten intervenir en la formación de la voluntad del Estado y en todos los asuntos de la esencia del mismo. Entre los principales derechos políticos están: el de petición, el de sufragio, el derecho a ocupar un cargo público, etc. La ciudadanía es presupuesto de todos los derechos políticos.”³⁰

²⁹ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia Política, 2ª edición, México, Ed. FCE, 1998, pág. 259.

³⁰ SERRA ROJAS, op. cit., pág. 337.

El jurista Berlín Valenzuela establece que en términos generales, el derecho político, es una parte del derecho público, que tiene por objeto el estudio del fenómeno estatal. Puede definirse como *“el conjunto de principios y normas que regulan la estructura y acción del Estado. Estas normas tienen por finalidad mantener la coexistencia y cooperación del Estado con las demás entidades públicas.”*³¹

En nuestra constitución federal, los encontraremos como prerrogativas del ciudadano y son enumeradas por el artículo 35, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I Votar en las elecciones populares;

II Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

*V Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”*³²

1.3 DERECHOS DE LA MUJER

Es importante señalar que, no existe propiamente una definición de Derechos de la mujer por lo tanto deberemos remitirnos al concepto de Derechos Humanos puesto que a través de este, podremos entender a que se refieren los derechos a los que la mujer debe acceder.

“Los derechos humanos son el conjunto de normas y preceptos, basados en la condición libre, igual y digna de las personas, que determinan el margen para el ejercicio y desarrollo de la personalidad y dignidad de los individuos, y al mismo tiempo construyen el límite del Estado frente a la persona, establece las obligaciones y el marco de referencia para la acción de la autoridad pública, en función del

³¹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, 3ª reimpresión, México, Ed. FCE, 1995, pág 56.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. SISTA, 2005, pág. 36.

bien común. Con el tiempo, la lucha por los derechos humanos fue creciendo en campos como el trabajo, el empleo, el salario, la educación, la salud, el ambiente, etc.

Sin embargo, el reconocimiento de los derechos de las mujeres fue quedando al margen de la evolución histórica, dejando a las mujeres en una situación de discriminación y en una posición de subordinación en la sociedad. En los últimos veinte años, a través de movimientos y foros, sobre todo internacionales, las mujeres han logrado hacer visibles las violaciones a sus derechos humanos, que ocurren por el solo hecho de ser mujeres.³³

En la Declaración de los Derechos Humanos proclamada en 1948, para definir los derechos humanos de la persona, solo se tomó como base el término genérico "hombre", que aún cuando incluye a la mujer, no la refleja; no la define como ser individual y por tanto, este concepto no tomó en cuenta las diferencias humanas de las mujeres.

Por ende es necesario, la existencia de mecanismos, a través, de los cuales sean respetados sus derechos, ya que, aun cuando nuestra Constitución establece en el párrafo primero del artículo 4º, "el principio de igualdad de derechos entre mujeres y hombres", aun existen tendencias que minimizan a la mujer como persona.

Es por ello, que en nuestro país, existen campañas a favor de los Derechos de la mujer, motivadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con lo cual se pretende que las mujeres conozcan sus derechos y los hagan valer, entre ellos se encuentran los siguientes:

Derechos civiles y políticos:

Respeto a la vida.

Derecho a tener un nombre y una nacionalidad,

Respeto a la integridad física, psíquica y moral.

Libertad y seguridad personal.

³³ TABORGA, Celia y RODRÍGUEZ, Lóida. Enfoque de Género: Manual de Capacitación, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Dirección General de Asuntos de Género, Bolivia, 1999, pág. 45 y 46.

Derechos a no ser sometidas a tortura.

Respeto a la dignidad inherente a la persona y a que se proteja a su familia.

Igualdad de protección ante la ley.

Libertad de asociación.

Profesar la religión y creencias que elijan.

Libertad de expresión, es decir, buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

Votar y ser elegidas en elecciones para cargos públicos.

Igualdad de acceso a funciones públicas y a participar en asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Adquirir, administrar y heredar bienes.

Tener una vida libre de violencia y discriminación.

Derechos económicos, sociales y culturales:

Mismas oportunidades de empleo e igual remuneración y prestaciones.

Trabajar sin que importe que estén embarazadas, siempre que sus actividades no pongan en peligro la vida o la salud de ella o del producto de la concepción.

Nivel de vida adecuado, esto es, atener acceso a la alimentación, vestido, vivienda y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Seguridad social, en especial en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, discapacidad, vejez u otra incapacidad para trabajar.

Protección a la salud y servicios de atención médica, incluyendo la salvaguarda de la función de la reproducción y de su libertad sexual.

Igualdad en la esfera de la educación, acceso a los mismos programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización.

De igual manera, existen documentos en los que se protegen sus derechos, tal es el caso de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, en donde se establece que la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos

humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole.

En la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de la OEA, adoptada en 1994, se afirma en sus artículos 3, 4 y 7 que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y de las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.”³⁴

Estas referencias son importantes para que en la medida que sean aplicadas se respete a la mujer, pues es parte importante de la sociedad.

De acuerdo con la investigación realizada, podemos señalar que los Derechos de la mujer son: disposiciones jurídicas que se han creado para salvaguardar a las mujeres, en virtud de que, no cuentan con las mismas oportunidades para ejercer sus facultades, por la discriminación que aun existe en nuestro país y por ello se requieren medidas específicas para la protección de éste género.

1.4 DERECHO CONSUECUDINARIO

“A este derecho consuetudinario se le puede definir en una forma amplia como “el conjunto de reglas que rigen la vida y las relaciones en los pueblos, y que la autoridad hacía o hace respetar u observar, basándose en las costumbres jurídicas del pueblo, para evitar que alguien perturbe el orden público o la vida pacífica de la comunidad o cause perjuicio material, ritual o moral a otro.”³⁵

El catedrático Durand Alcántara señala que este derecho es *“también reconocido como costumbre jurídica, que cobra vida en los juicios locales, es decir, en una serie de usos y costumbres no codificados ni escritos,*

³⁴ DFensor, Revista de Derechos Humanos, COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, No. 4, año III, abril 2005, pág. 63.

³⁵ CORDERO AVENDAÑO, Carmen. El Derecho Consuetudinario Indígena. IV Jornadas Lascasianas. México, Ed. UNAM, 1994, pág.33.

*transmitidos oralmente y por la experiencia, a través de los cuales se ejerce el control social en el interior de los pueblos indios.*³⁶

El maestro Eduardo García Maynez describe tres clases o formas del derecho consuetudinario: *el delegante, el delegado y el derogatorio*.³⁷ El primero *“se da cuando por medio de una norma jurídica no escrita se autoriza a una determinada instancia para crear derecho escrito”*...El segundo se da cuando *“la ley remite a la costumbre para la solución de determinadas controversias”* La costumbre jurídica se haya entonces subordinada a la ley”.³⁸ Prevalece en aquellos casos en que la ley permite a la costumbre para ilustrar determinadas controversias. El segundo...*“no puede ser contrario a los preceptos de la ley...”* El tercero aprueba que la costumbre pueda desenvolverse en sentido contrario a la ley.

Algunos autores sostienen que la regla consuetudinaria no puede transformarse en precepto jurídico mientras el poder público no les reconozca carácter obligatorio.

El reconocimiento de la obligatoriedad de una costumbre por el poder público puede exteriorizarse en dos formas distintas: expresa o tácita. El reconocimiento expreso se realiza por medio de la ley. El reconocimiento tácito consiste en la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos.

El jurista Hans Kelsen³⁹ estima que una regla de conducta solo asume carácter obligatorio cuando representa una manifestación de la voluntad del Estado, es decir de los órganos facultados para ello, ya sea los jurisdiccionales o el aparato legislativo. Consecuentemente con esta

³⁶ Refiere el autor, la conceptualización que hace la Dra. María Teresa Sierra y que aparece en *Lenguaje Práctica Jurídica y Derecho Consuetudinario Indígena*. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) México.

³⁷ Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op.cit. pág. 64.

³⁸ Ibidem. pág. 65

³⁹ Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, 7ª edición, México, Ed. Porrúa, 1993, pág. 239.

doctrina, concluye que el derecho consuetudinario no puede nacer sino a través de la actividad de los órganos jurisdiccionales.

Por lo que señala: *"...Cuando el derecho consuetudinario, así como el derecho legislado, es derecho positivo, esto es, un derecho impuesto, tienen que haber un acto de voluntad, individual o colectivo, cuyo sentido subjetivo sea un deber, que pueda ser interpretado como una norma válida objetivamente, como derecho consuetudinario."*⁴⁰

En todos los pueblos son necesarios los reglamentos para fijar las normas que van a regirlos. En las civilizaciones antiguas, en donde no existía escritura, estas reglas eran orales y transmitidas de generación a generación.

En los grupos étnicos de la República Mexicana para que sobreviva el derecho consuetudinario es necesario que sea transmitido de generación a generación la normatividad jurídica o sus creencias fundamentales, pero en algunos grupos sobrevive más que en otros, dependiendo lo anterior del grado de marginación en que se encuentren o de la voluntad que tengan de seguir utilizando dichas costumbres.

El problema al que se enfrenta nuestro país, se localiza en el paralelismo en que se aplica el derecho positivo y dentro de los grupos étnicos se sigue aplicando la costumbre jurídica.

Este derecho consuetudinario, lo mismo que el derecho positivo, es evolutivo y toma del segundo, normas que van a estar en constante contacto con la población que las adopta, transformándolas y adaptándolas a su sistema jurídico porque consideran que es necesario.

En los pueblos indígenas de Oaxaca le llaman la ley del pueblo al derecho consuetudinario, *tradiciones* o costumbres que por su reiterada

⁴⁰ Ibidem. pág. 236.

aplicación se han convertido en jurídicas. Para los indígenas hay costumbres que se vuelven ley.

1.4.1 COSTUMBRES

En cuanto al fundamento normativo de la costumbre, la escuela histórica del derecho, especialmente Savigny sostiene que *“el origen de la costumbre como el de todo derecho positivo, se encuentra en la conciencia general del pueblo”*. Según esta escuela, el derecho surge en formas espontáneas y naturales del espíritu popular, encontrando su más genuina manifestación en los usos y costumbres del pueblo, sin que el procedimiento consuetudinario constituya un método creador del derecho, sino que se considera simplemente como un método para comprobar la preexistencia de cierta norma jurídica, otorgándose a la costumbre un carácter meramente declarativo.⁴¹

“Paralelamente a esta doctrina surgió la símil de la solidaridad social (solidarité sociale) representada por León Duguit y según esta cualquier acto del que resulte el derecho positivo –ya se trate de una ley o una costumbre- no es verdadera creación jurídica, sino un juicio declarativo o simple evidencia de una norma jurídica previamente creada por la solidaridad social.”⁴²

La costumbre es *“un uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatoria; es el derecho nacido consuetudinariamente, el jus moribus constitutum.”⁴³*

En las comunidades indígenas es considerada *“como el conjunto de celebraciones en las cuales se crean los mitos funcionales de grupo y, así*

⁴¹DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. DERECHO NACIONAL, DERECHOS INDIOS Y DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA. Los triquis de Oaxaca, un estudio de caso, México, Ed. Universidad Autónoma de Chapingo- UAM, 1998, pág. 195.

⁴² Ídem

⁴³DU PASQUIER, *Introduction á la théorie générale et á la philosophie du droit*. Pág. 36. Citado por García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho, 45ª edición, México, Ed. Porrúa, 1993, pág. 61.

*simultáneamente, se transmiten las normas que rigen la vida privada de los individuos.*⁴⁴

La costumbre ha sido aceptada como una fuente formal del orden jurídico y de la que conviene precisar como se aplica en los casos no previstos por la ley:

Cuando se trata de una costumbre no contraria a la ley que viene a complementarla, llenando sus lagunas, no hay dificultad en admitir la aplicabilidad de la misma (*costumbre praeter legem*).

La dificultad aparece cuando hay que decidir si las costumbres opuestas a leyes vigentes (*contra legem*), ya se trate de las que contrarían directa o abiertamente lo establecido en los preceptos legales (*consuetudo abrogatoria*), o bien de las que simplemente tienden a dejarlos sin efecto (*desuetudo*), pueden ser consideradas como obligatorias.

*“La costumbre se distingue del uso en sentido técnico, en cuanto es fuente autónoma del derecho, mientras que el uso se aplica solo porque una norma de ley hace expresa referencia a él. El uso, no es por sí solo fuente del derecho, sino que sirve para dar el contenido a una determinada norma escrita, que le da eficacia... Los usos sirven para completar o interpretar la voluntad de las partes solo en cuanto se estima que han querido libremente acogerse a ellos... De aquí que los usos no puedan aplicarse cuando las partes han manifestado una voluntad diversa.”*⁴⁵

Para algunos autores nacida de la práctica de individuos que realizan determinados actos, que a fuerza de repetirse por necesidad o tradición se convierten en dirección común. Para otros, es un uso que existe en el grupo social, que expresa el sentir jurídico de los que componen ese grupo.

El maestro Villoro Toranzo la distingue del uso señalando que la costumbre *“es una regla de derecho imperativa y de orden público que supe*

⁴⁴ BONFIL SANCHEZ, Paloma y MARTINEZ MEDRANO, Elvia Rosa. Diagnostico de la discriminación hacia las mujeres indígenas, COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS, México, 2003, pág.45.

⁴⁵GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Op. cit. pág.66.

*la ausencia de la ley escrita y que aun contraviene una disposición de esta ley.*⁴⁶

El jurista Jorge Jellinek establece que *“los hechos tienen cierta fuerza normativa. Cuando un hábito social se prolonga, acaba por convertirse en obligatorio basado en la creencia que los individuos tienen de su imperio. Así lo acostumbrado se transforma en lo debido.”*⁴⁷

La costumbre tiene dos elementos uno subjetivo y el otro objetivo. El primero consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse; el segundo, es la práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder. La convicción de la obligatoriedad de la costumbre implica la de que el poder público pueda aplicarla, inclusive de manera coactiva, como ocurre con los preceptos formulados por el legislador. Los dos elementos del derecho consuetudinario quedan expresados en la fórmula: *inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*.

Se establece que “es el resultado de aquel procedimiento jurídico de creación en el que un conjunto de actos, considerados repetidos por un órgano aplicador, se encuentran formando una disposición o pauta de conducta, en virtud de la decisión, más o menos conveniente, de dicho órgano, de incorporar un caso específico de dentro de esa repetición de actos convirtiéndolos, así en el derecho aplicable.”⁴⁸

⁴⁶ VILLORO TORANZO, Miguel. Op cit. pág. 171.

⁴⁷ JELLINEK JORGE, Citado por GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio de Derecho, pág. 66.

⁴⁸ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Derecho Constitucional Consuetudinario, México, Ed. UNAM, 1993, pág.52.

1.4.2 USOS

Son considerados *“las prácticas de la vida diaria, transmitidas a través de la costumbre, son visualizados como permanentes, necesarios para el funcionamiento de la comunidad.”*⁴⁹

El jurista Gény en su obra *Methodes d'interpretation*, citada por García Maynez, los define en estos términos: *“Se trata de las prácticas generales unas, otras locales o profesionales, que concurren de un modo tácito en la formación de los actos jurídicos, especialmente los contratos, y que, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, se sobreentienden en todos esos actos, inclusive, con algunas reservas, en los de carácter solemne, para interpretar o completar la voluntad de las partes.”*⁵⁰

Algunos autores consideran que se trata de una variedad de la costumbre jurídica.

Los usos en materia mercantil o comercial sirven para completar o interpretar la voluntad de las partes, sólo cuando se estima que han querido libremente acogerse a ellos.

El diccionario Porrúa de la Lengua Española, señala como definición de este término lo siguiente:

*“uso: ejercicio o práctica general de una cosa. Moda. Modo determinado y particular de hacer las cosas. Empleo continuado y habitual de una persona o cosa. Costumbre. Habito. Usanza. Estilo.”*⁵¹

El uso, no es por si solo fuente del derecho, sino que sirve para dar el contenido a una determinada norma escrita, que le da eficacia.

⁴⁹ BONFIL SANCHEZ, Paloma y MARTINEZ MEDRANO, Elvia Rosa. Op. cit., pág.46.

⁵⁰ Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa 50ª edición. México 1999. Pág.65.

⁵¹ RALUY POUDEVIDA, Antonio, Op. cit. pág. 782.

El maestro Miguel Villoro define al uso como *“la cláusula tácita, sobreentendida en un convenio, por la cual las partes arreglan sus relaciones según la práctica establecida... constituye un elemento de interpretación de los más legítimos... El uso tiene fuerza de convenio y no, a decir verdad, fuerza de ley... Un uso no puede, como tampoco puede un convenio expreso, tener valor contra la ley.”*⁵²

1.4.3 TRADICION

Después de hacer una intensa búsqueda sobre este término, me fue imposible encontrarlo en un sentido jurídico,⁵³ por lo que me referiré a él como se encuentra definido en el Diccionario Porrúa de la Lengua Española y que señala:

*“Tradición: Comunicación o transmisión de noticias, composiciones literarias, doctrinas, ritos, costumbres, hechas de padres a hijos al correr de los tiempos y sucederse las generaciones. Noticia de un hecho antiguo transmitida de este modo”*⁵⁴

El catedrático Serra Rojas, en su Diccionario de Ciencia Política menciona como definición de tradición:

*“Conjunto de practicas, costumbres, leyendas, conocimientos y creencias conservadas a lo largo del tiempo y transmitido por el pueblo de generación en generación, oralmente o por documentos materiales, va destacando rasgos peculiares que contribuyen a formar la psicología del pueblo. Ayuda a forjar normas de conducta generalmente aceptadas, en las que por lo común se resumen anhelos y enseñanzas”.*⁵⁵

⁵²VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, 14ª edición, México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 171.

⁵³La palabra tradición, proviene del latín *traditio*, tiene en derecho una aceptación particular, diferente de la que le corresponde en el lenguaje corriente. Originariamente significa entrega material de una cosa con la consecuencia de que ella pase del poder de una persona al de otra. Tal entrega podía responder a varios fines jurídicos posibles, a saber, la transferencia de la tenencia, de la posesión o de algún derecho real sobre una cosa mueble o inmueble. Definición del Dr. LAJE; Eduardo Jorge, en Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXVI. Buenos Aires, Ed. Bibliografía Argentina, 1968, pág. 328

⁵⁴RALUY POUDEVIDA, Antonio, Op. cit. pág. 758.

⁵⁵SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo III. México, Más actual Mexicana de Ediciones S. A. de C. V., 1997, pág. 257.

En un Diccionario de Sociología se encuentra la siguiente definición:

“Es el conjunto de conocimientos, ideas, prejuicios, valores y maneras de proceder que puede ser transmitido de una generación a la generación siguiente; por tanto, es la cultura inmaterial en el sentido más amplio, pero muchas veces está simbolizada o ligada a determinados objetos de la cultura material... En sentido más estricto, muchas veces se entiende por tradición solamente las ideas que desde hace muchas generaciones existen respecto a los problemas fundamentales de una sociedad... La tradición regula y frena el cambio social...”⁵⁶

Entre los elementos que con frecuencia han sido utilizados por los grupos indígenas para identificarse o ser identificados por otros se encuentran los rasgos culturales entendiendo dentro de estos a las tradiciones, la auto identificación, la pertenencia a su comunidad y la participación en la organización política de su localidad, pero el elemento más importante ha sido la lengua, pues de este modo es como se transmitirán posteriormente de generación en generación las técnicas, ideas y creencias que conformarán un cúmulo de tradiciones.

La filosofía en la política indigenista⁵⁷ ha sido con relación a la nueva nación que se formaría, la desaparición de las lenguas o cuando más, considerarlas de menor importancia ya que debería de prevalecer un solo idioma para que la población fuera lingüísticamente hablando homogénea; justificando su exterminio, señalando que no servían de mecanismos capaces de expresar ideas abstractas, pues eran idiomas que no contenían elementos corporales necesarios para ayudar a continuar su evolución.

Por tanto, debemos entender este término en su sentido sociológico y que describe para efectos de este trabajo a la transmisión de las costumbres

⁵⁶ SCHOECK, Helmut. Diccionario de Sociología. 4ª Edición, Barcelona, Ed. Biblioteca Herder, 1985. pág. 734 y 735.

⁵⁷ Política institucionalizada con la creación del Instituto Nacional Indigenista a través de la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación Tomo CLXXI Número 29 de fecha 4 de diciembre de 1948. Es importante señalar que el Instituto se crea como consecuencia del Instituto Indigenista Interamericano a raíz del primer Congreso Indigenista celebrado en Patzcuaro Michoacán en abril de 1940. Al frente de este se encontró el Dr. Alfonso Caso. Era un organismo especial descentralizado, con personalidad jurídica propia su patrimonio estaba formado por un subsidio anual que fijaba el gobierno federal.

y los usos jurídicos a través del lenguaje, es decir oralmente de una generación a otra.

La misma reforma publicada el 14 de agosto de 2001 en el Diario Oficial de la Federación menciona en varias ocasiones las palabras tradición y tradiciones sin señalar claramente que debemos entender por ellas.

Así podemos encontrar en otros textos frases acerca de las tradiciones pero sin definir las, como ejemplo tenemos la conceptualización que hacen de los indígenas refiriéndose a ellos como un grupo especial de campesinos, que mantenían un *sistema peculiar* debido a su aislamiento del sistema que en la actualidad domina; siendo ese sistema aquél en el que se desenvuelven y en el que aplican los usos y tradiciones implantados por ellos mismos, pues al encontrarse aislados de algún modo deben regular las relaciones en las que ellos intervienen.

Además de esto, se ha intentado incorporar al indígena a la estructura nacional a través de un proceso de “*aculturación*”⁵⁸ ya que se presume como lo menciona Jorge Hernández⁵⁹ que con la expansión de la economía de mercado se logra su integración económica por la fuerza transformando “*sus contenidos culturales, asociados a ellos de manera tradicional*”. Tal vez es esta la razón por la que no se define el término que se investiga, pues por el contrario, se ha intentado transgredirlo, transformarlo o desaparecerlo de nuestro sistema normativo, invocando que las comunidades indígenas en principio cuentan con infinidad de tradiciones culturales diferentes unas de otras y de región en región, además de no contar con instituciones que rebasaran su ámbito local de aplicación, por lo que se ha intentado restringirla al máximo.

⁵⁸ Entiéndase por este concepto el proceso de expansión de la cultura nacional en las comunidades indígenas, concepto acuñado por científicos sociales y que tienen como símil a “nacionalización”.

⁵⁹ HERNÁNDEZ DIAZ, Jorge. Reclamos de la identidad. La Formación de las Organizaciones Indígenas en Oaxaca. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2001, pág. 7.

Para Don Antonio Caso, la definición de “indio” se centraba en cuatro criterios de los cuales para fines de este trabajo nos interesan solo dos:

“El biológico, que consiste en precisar un importante y preponderante conjunto de caracteres físicos no europeos; el cultural, que consiste en demostrar que un grupo utiliza objetos, técnicas, ideas y creencias de origen indígena o de origen europeo pero adoptadas, de grado o por la fuerza, entre los indígenas, y que, sin embargo han desaparecido ya de la población blanca.”⁶⁰

Entendiendo que dentro de estos criterios que utilizaba Caso, se localizan las tradiciones, pues estas se encuentran formadas por las creencias, técnicas e ideas que en materia religiosa o en actos de la vida cotidiana se relacionan con las del sistema de normas jurídicas que ellos mismos se imponen.

⁶⁰ CASO, Alfonso. La Comunidad indígena, México, Secretaría de Educación Pública, 1971, pág. 90.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN OAXACA

2.1 ORGANIZACIÓN POLITICA

El estado de Oaxaca está situado al sureste de México. Limita al norte con los estados de Puebla y Veracruz, al este con Chiapas, al oeste con Guerrero y al sur con el Océano Pacífico.

En el estado, encontraremos divisiones geográficas y políticas que determinaran en muchos casos la forma de su organización, por ello, primeramente indicaré lo dispuesto por el artículo 8 y 9 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, que a la letra señalan:

“Artículo 8.- El territorio del Estado se divide en 570 municipios agrupados en Distritos rentísticos y judiciales. La extensión territorial de los municipios del Estado comprenderá la superficie y límites reconocidos a la fecha para cada uno de ellos.

Artículo 9.- Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, podrán tener las siguientes denominaciones políticas, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan:

I.- CIUDAD: Al centro de población que tenga: censo no menor de veinte mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para las oficinas municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, media básica, media superior y superior;

II.- VILLA: Al centro de población que tenga, censo no menor de dieciocho mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado; cárcel y panteón; escuelas de enseñanza primaria, media básica y media superior;

III.- PUEBLO: Al centro de población que tenga, censo no menor de quince mil habitantes; los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media básica;

IV.- RANCHERIA: Al centro de población que tenga censo no menor de diez mil habitantes; edificios para las autoridades del lugar, panteón y escuelas de enseñanza primaria;

V.- CONGREGACION: Al centro de población campesina o ejidal que viva del cultivo de la tierra, asentado de un modo permanente y núcleos de población que se constituyan en un lugar determinado con elementos provenientes de otra u otras poblaciones que cuenten por lo menos con cinco mil habitantes;

VI.- NUCLEO RURAL: Categoría para la población que cuente por lo menos con quinientos habitantes.⁶¹

A este respecto, citaremos al escritor en materia de administración pública **Gustavo Martínez Cabañas**, el cual expresa que *“de acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.*

A su vez los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería dependiendo de su grado de importancia, el número de habitantes que tengan y los servicios públicos que presten.

Al mismo tiempo la población municipal se divide en habitantes y vecinos; son habitantes las personas que residen habitual o transitoriamente en el municipio y son vecinos los habitantes que tienen cuando menos seis meses de residencia fija en el territorio municipal.⁶²

De igual manera señala que *“A partir de la división territorial interna de los municipios se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el ayuntamiento a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir los nombres de: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes*

⁶¹ PERIODICO OFICIAL EXTRA, Oaxaca de Juárez, Oax., Enero 10 de 2003, Tomo LXXXV, Decreto Num. 170, Relativo a la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, pág. 2 y 3.

⁶² MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP-CONACYT, México, 1985, pág. 157.

de las tenencias municipales o jueces auxiliares, dependiendo del estado al que pertenezca el municipio.⁶³

Con relación, a lo anterior podemos decir que en el caso específico de Oaxaca para su organización interna los Municipios tienen categorías administrativas como agencias municipales, de policía, delegaciones y subdelegaciones. Las categorías políticas tales como ciudad, villa, pueblo, ranchería y congregación de acuerdo a la importancia económica del lugar, el número de personas y los servicios públicos con los que cuentan. Se da una relación directa, entre más habitantes, mejores servicios y mayor actividad económica tendrá una población, es importante señalar que estas pueden solicitar su cambio de categoría política a la legislatura local.

“En el marco político administrativo, el estado de Oaxaca esta dividido en ocho regiones: Valles Centrales, Sierra Norte, Cañada, Papaloapan, Istmo, Costa, Sierra Sur y Mixteca. Estos a su vez constituyen un total de 30 Distritos y 570 Municipios, con sus respectivas cabeceras y agencias municipales. Es el Estado con mayor número de municipios y uno de los más poblados del País.”⁶⁴

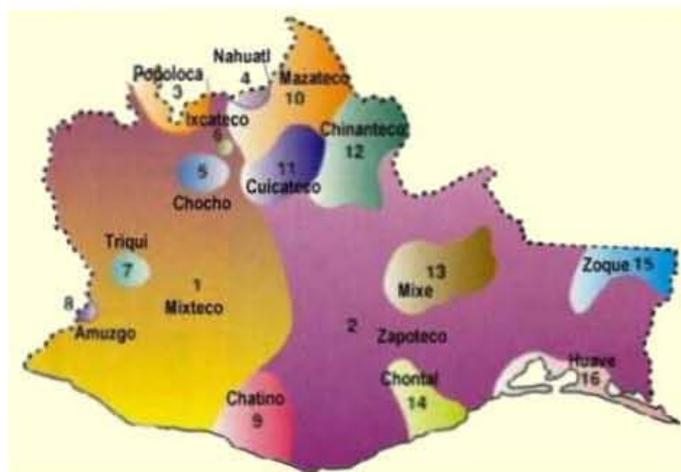


”Mapa de las Ocho Regiones Geoeconómicas de Oaxaca.

⁶³ Ibidem, pág. 159.

⁶⁴ INEGI y SECRETARIA DE TURISMO. Estado de Oaxaca Guía Turística, México, 1997, pág. 27.

En las regiones geoeconómicas citadas, conviven 16 grupos etnolingüísticos, a saber: amuzgos, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y el popoloca en peligro de extinción, donde casi dos millones de habitantes son indígenas, lo que significa que de 6 cada 10 oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico.



Mapa de localización de las etnias en Oaxaca.”⁶⁵

La autora María Cristina Velásquez señala que *“las formas de organización política de los pueblos de Oaxaca se han desarrollado como una cultura que va de la mano con la evolución de la institución municipal. Las estructuras de gobierno que acompañan este proceso son igualmente interesantes. En la actualidad, más del 70 por ciento de los municipios de Oaxaca establecen normas y criterios de gobierno que se basan en un orden de niveles jerárquicos o comisiones de distinción que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad, de creciente responsabilidad y prestigio.”*⁶⁶

Continúa expresando que *“la representatividad política esta por tanto sujeta a mecanismos de elección basados en este modelo, como parte de una carrera de servicio público y no de poder público como la que se basa en méritos políticos partidarios. Este modelo de gobernabilidad se conoce*

⁶⁵ <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/mebb/1.htm>

⁶⁶ VELASQUEZ, María Cristina. *El Nombramiento: Las Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, 2000, Ed. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, pág. 79.

como el sistema de cargos o, en la jerga antropológica, como la estructura cívico-religiosa. Es común que las comunidades se refieran a ello como el "escalafón de servicios", "el sistema de servicios" o el de "cargos y cooperaciones".⁶⁷

La citada autora nos dice que: *"para abundar sobre los elementos que permiten la reproducción del sistema de cargos como eje de la vida política de la mayoría de las comunidades y de los municipios de Oaxaca es necesario partir de una realidad: funcional para establecer un orden social, político y cultural local, pero de manera articulada a un orden nacional y con un carácter tenso de subordinación política y jurídica. En ese sentido, al compartir elementos formales propios de la institución municipal pero con contenidos diferenciados, el sistema se convierte en una entidad híbrida, cuyas normas establecen una frontera jurídica, que regula su reproducción. La frontera existe porque se trata de dos territorios en que los contenidos se separan en donde existe una adherencia a formalidades; porque históricamente tanto la legislación como la política, primero colonial y después estatal, permitió su reproducción diferenciada como estrategia de subordinación; porque la condición propia del vasallaje, el colonialismo y la discriminación crearon condiciones para formar una barrera, un límite y una resistencia a la disolución de la identidad cultural en lo nacional. Con los recientes cambios al marco constitucional respecto a los derechos de los pueblos indígenas y en la ley electoral del estado con el reconocimiento de los usos y costumbres, de nueva cuenta se abre camino para dar continuidad a las formas de organización social y política de los municipios de Oaxaca, al menos en esta ocasión con una formalidad jurídica."⁶⁸*

Es importante señalar que 418 de los 570 municipios oaxaqueños se rigen por el sistema de usos y costumbres para nombrar las autoridades del ayuntamiento, lo que revela la supervivencia de la estructura de cargos como forma de organización social y política. Algunos municipios optaron por

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Ibidem, pág.107.

el régimen de partidos políticos. En cuanto a la filiación partidaria, se registraron un 70% de municipios favorables al Partido Revolucionario Institucional (PRI), 15 % del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 8% del Partido Acción Nacional (PAN), 5% de Convergencia Democrática y el resto sin filiación política partidaria o planilla comunitaria. La existencia de cacicazgos tradicionales no sólo ha repercutido en el control de la tenencia de la tierra sino también en la disputa por el poder local y esto es más fuerte en la Costa debido a la productividad de las tierras de esta región.

En relación a las elecciones realizadas a través de usos y costumbres el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca cuenta con una Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres, que pone al servicio de la población a través de su página de Internet la lista de los municipios regidos por este sistema, misma que a continuación se transcribe:

MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES

1	Abejones
2	Animas Trujado
3	Asunción Cacalotepec
4	Asunción Tlacolulita
5	Ayoquezco de Aldama
6	Calihualá
7	Candelaria Loxicha
8	Capulálpam de Méndez
9	Coatecas Altas
10	Coicoyán de las Flores
11	Concepción Buenavista
12	Concepción Pápalo
13	Constancia del Rosario
14	Cosoltepec
15	Cuyamecalco Villa de Zaragoza
16	Chiquihuitlán de Benito Juárez
17	Eloxochitlán de Flores Magón

18	Guadalupe Etlá
19	Guelatao de Juárez
20	Guevea de Humboldt
21	Ixpantepec Nieves
22	Ixtlán de Juárez
23	La Compañía
24	La Pe
25	La Reforma
26	La Trinidad Vista Hermosa
27	Magdalena Apasco
28	Magdalena Jaltepec
29	Magdalena Mixtepec
30	Magdalena Peñasco
31	Magdalena Teitipac
32	Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz
33	Magdalena Zahuatlán
34	Mazatlán Villa de Flores
35	Mesones Hidalgo
36	Mixistlán de la Reforma
37	Monjas
38	Natividad
39	Nazareno Etlá
40	Nejapa de Madero
41	Nuevo Zoquiapam
42	Pluma Hidalgo
43	Reyes Etlá
44	Rojas de Cuauhtémoc
45	San Agustín Chayuco
46	San Agustín de las Juntas
47	San Agustín Etlá
48	San Agustín Loxicha
49	San Agustín Tlacotepec
50	San Agustín Yatareni
51	San Andrés Cabecera Nueva
52	San Andrés Huayapam
53	San Andrés Ixtlahuaca
54	San Andrés Lagunas
55	San Andrés Nuxiño

56	San Andrés Paxtlán
57	San Andrés Sinaxtla
58	San Andrés Solaga
59	San Andrés Teotilalpam
60	San Andrés Tepetlapa
61	San Andrés Yaá
62	San Andrés Zabache
63	San Antonino el Alto
64	San Antonino Monte Verde
65	San Antonio Acutla
66	San Antonio de la Cal
67	San Antonio Huitepec
68	San Antonio Nanahuatípam
69	San Antonio Sinicahua
70	San Antonio Tepetlapa
71	San Baltazar Loxicha
72	San Baltazar Yatzachi el Bajo
73	San Bartolo Coyotepec
74	San Bartolo Soyaltepec
75	San Bartolo Yautepec
76	San Bartolomé Loxicha
77	San Bartolomé Quialana
78	San Bartolomé Yucuañe
79	San Bartolomé Zoogocho
80	San Bernardo Mixtepec
81	San Carlos Yautepec
82	San Cristóbal Amatlán
83	San Cristóbal Amoltepec
84	San Cristóbal Lachirioag
85	San Cristóbal Suchixtlahuaca
86	San Dionisio Ocotepec
87	San Dionisio Ocotlán
88	San Esteban Atatlahuca
89	San Felipe Tejalapam
90	San Francisco Cahuacuá
91	San Francisco Cajones
92	San Francisco Chapulapa
93	San Francisco Chindúa

94	San Francisco Huehuetlán
95	San Francisco Jaltepetongo
96	San Francisco Lachigoló
97	San Francisco Logueche
98	San Francisco Nuxaño
99	San Francisco Ozolotepec
100	San Francisco Sola
101	San Francisco Teopan
102	San Francisco Tlapancingo
103	San Gabriel Mixtepec
104	San Ildefonso Amatlán
105	San Ildefonso Sola
106	San Ildefonso Villa Alta
107	San Jacinto Tlacotepec
108	San Jerónimo Coatlán
109	San Jerónimo Sosola
110	San Jerónimo Taviche
111	San Jerónimo Tecoatl
112	San Jerónimo Tlacoahuaya
113	San Jorge Nuchita
114	San José Ayuquila
115	San José del Peñasco
116	San José del Progreso
117	San José Lachiguirí
118	San Juan Achiutla
119	San Juan Atepec
120	San Juan Bautista Atatlahuca
121	San Juan Bautista Coixtlahuaca
122	San Juan Bautista Guelache
123	San Juan Bautista Jayacatlán
124	San Juan Bautista Tlachichilco
125	San Juan Cieneguilla
126	San Juan Comaltepec
127	San Juan Cotzocón
128	San Juan Chicomezúchil
129	San Juan Chilateca
130	San Juan de los Cués
131	San Juan del Estado

132	San Juan del Río
133	San Juan Diuxi
134	San Juan Evangelista Analco
135	San Juan Guelavía
136	San Juan Juquila Mixes
137	San Juan Juquila Vijanos
138	San Juan Lachao
139	San Juan Lachigalla
140	San Juan Lajarcia
141	San Juan Lalana
142	San Juan Mazatlán
143	San Juan Mixtepec - Distr. 7 -
144	San Juan Mixtepec - Distr. 21 -
145	San Juan Ñumí
146	San Juan Ozolotepec
147	San Juan Petlapa
148	San Juan Quiahije
149	San Juan Quiotepec
150	San Juan Sayultepec
151	San Juan Tabaá
152	San Juan Tamazola
153	San Juan Teita
154	San Juan Teitipac
155	San Juan Tepeuxila
156	San Juan Teposcolula
157	San Juan Yaeé
158	San Juan Yatzona
159	San Juan Yucuita
160	San Lorenzo Albarradas
161	San Lorenzo Cacaotepec
162	San Lorenzo Cuaunecuiltitla
163	San Lorenzo Texmelucan
164	San Lorenzo Victoria
165	San Lucas Camotlán
166	San Lucas Quiaviní
167	San Lucas Zoquiápam
168	San Luis Amatlán
169	San Marcial Ozolotepec

170	San Martín de los Cansecos
171	San Martín Huamelúlpam
172	San Martín Itunyoso
173	San Martín Lachilá
174	San Martín Peras
175	San Martín Tilcajete
176	San Martín Toxpalan
177	San Mateo Cajonos
178	San Mateo del Mar
179	San Mateo Etlatongo
180	San Mateo Nejápam
181	San Mateo Peñasco
182	San Mateo Piñas
183	San Mateo Sindihui
184	San Mateo Tlapiltepec
185	San Mateo Yoloxochitlán
186	San Melchor Betaza
187	San Miguel Achiutla
188	San Miguel Aloápam
189	San Miguel Amatlán
190	San Miguel Coatlán
191	San Miguel Chicahua
192	San Miguel Chimalapa
193	San Miguel del Puerto
194	San Miguel del Río
195	San Miguel Ejutla
196	San Miguel el Grande
197	San Miguel Huautla
198	San Miguel Mixtepec
199	San Miguel Panixtlahuaca
200	San Miguel Peras
201	San Miguel Piedras
202	San Miguel Quetzaltepec
203	San Miguel Santa Flor
204	San Miguel Suchixtepec
205	San Miguel Tecomatlán
206	San Miguel Tenango
207	San Miguel Tequixtepec

208	San Miguel Tilquiápam
209	San Miguel Tlacotepec
210	San Miguel Tulancingo
211	San Miguel Yotao
212	San Nicolás
213	San Pablo Coatlán
214	San Pablo Cuatro Venados
215	San Pablo Etla
216	San Pablo Macuiltianguis
217	San Pablo Tijaltepec
218	San Pablo Yaganiza
219	San Pedro Apóstol
220	San Pedro Cajonos
221	San Pedro Coxcaltepec Cántaros
222	San Pedro el Alto
223	San Pedro Ixtlahuaca
224	San Pedro Jaltepetongo
225	San Pedro Jocotipac
226	San Pedro Juchatengo
227	San Pedro Mártir
228	San Pedro Mártir Quiechapa
229	San Pedro Mártir Yucuxaco
230	San Pedro Mixtepec - Distr. 9 -
231	San Pedro Molinos
232	San Pedro Nopala
233	San Pedro Ocopetatillo
234	San Pedro Ocotepec
235	San Pedro Quiatoni
236	San Pedro Sochiapam
237	San Pedro Taviche
238	San Pedro Teozacoalco
239	San Pedro Teutila
240	San Pedro Tidaá
241	San Pedro Topiltepec
242	San Pedro Totolapa
243	San Pedro y San Pablo Ayutla
244	San Pedro y San Pablo Tequixtepec
245	San Pedro Yaneri

246	San Pedro Yólox
247	San Pedro Yucunama
248	San Raymundo Jalpan
249	San Sebastián Abasolo
250	San Sebastián Coatlán
251	San Sebastián Nicananduta
252	San Sebastián Río Hondo
253	San Sebastián Tecomaxtlahuaca
254	San Sebastián Teitipac
255	San Sebastián Tutla
256	San Simón Almolongas
257	San Simón Zahuatlán
258	San Vicente Coatlán
259	San Vicente Lachixío
260	San Vicente Nuñú
261	Santa Ana
262	Santa Ana Ateixtlahuaca
263	Santa Ana Cuauhtémoc
264	Santa Ana del Valle
265	Santa Ana Tavela
266	Santa Ana Tlapacoyan
267	Santa Ana Yareni
268	Santa Catalina Quierí
269	Santa Catarina Cuixtla
270	Santa Catarina Ixtepeji
271	Santa Catarina Lachatao
272	Santa Catarina Loxicha
273	Santa Catarina Mechoacán
274	Santa Catarina Minas
275	Santa Catarina Quiané
276	Santa Catarina Quijoquitani
277	Santa Catarina Tayata
278	Santa Catarina Ticuá
279	Santa Catarina Yosonotú
280	Santa Catarina Zapoquila
281	Santa Cruz Acatepec
282	Santa Cruz de Bravo
283	Santa Cruz Mixtepec

284	Santa Cruz Nundaco
285	Santa Cruz Papalutla
286	Santa Cruz Tacahua
287	Santa Cruz Tayata
288	Santa Cruz Xitla
289	Santa Cruz Zenzontepec
290	Santa Inés de Zaragoza
291	Santa Inés del Monte
292	Santa Inés Yatzeche
293	Santa Lucía Miahuatlán
294	Santa Lucía Monteverde
295	Santa Lucía Ocotlán
296	Santa Magdalena Jicotlán
297	Santa María Alotepec
298	Santa María Apazco
299	Santa María Atzompa
300	Santa María Camotlán
301	Santa María Colotepec
302	Santa María Coyotepec
303	Santa María Chachoápam
304	Santa María Chilchotla
305	Santa María Chimalapa
306	Santa María del Rosario
307	Santa María del Tule
308	Santa María Ecatepec
309	Santa María Guelacé
310	Santa María Guienagati
311	Santa María Ixcatlán
312	Santa María Jaltianguis
313	Santa María la Asunción
314	Santa María Lachixío
315	Santa María Nativitas
316	Santa María Nduayaco
317	Santa María Ozolotepec
318	Santa María Pápalo
319	Santa María Peñoles
320	Santa María Quiévolani
321	Santa María Sola

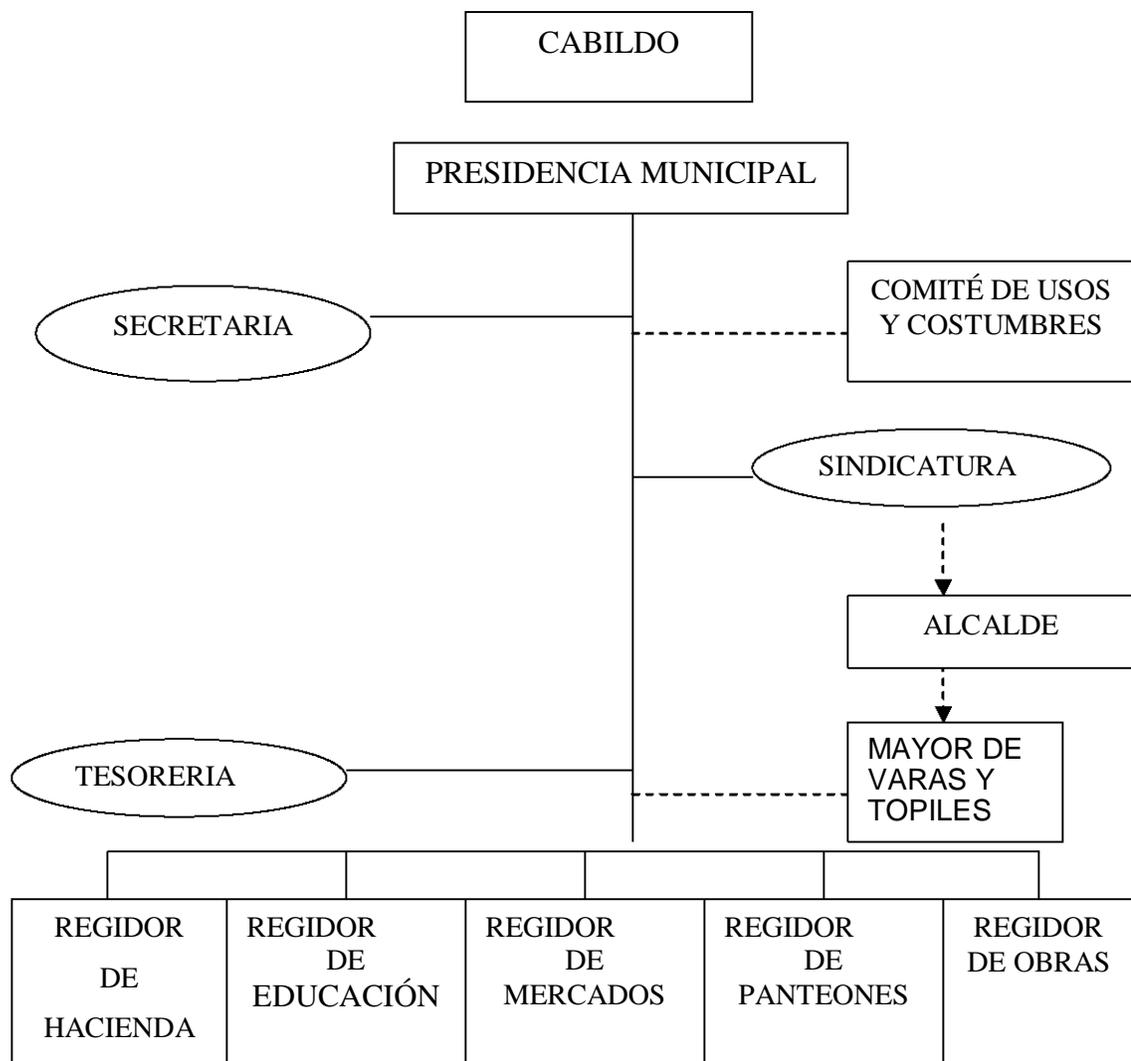
322	Santa María Tataltepec
323	Santa María Temascalapa
324	Santa María Temascaltepec
325	Santa María Tepantlali
326	Santa María Tlahuitoltepec
327	Santa María Tlalixtac
328	Santa María Totolapilla
329	Santa María Yalina
330	Santa María Yavesía
331	Santa María Yolotepec
332	Santa María Yosoyúa
333	Santa María Yucuhiti
334	Santa María Zaniza
335	Santa María Zoquitlán
336	Santiago Amoltepec
337	Santiago Apoala
338	Santiago Apóstol
339	Santiago Astata
340	Santiago Atitlán
341	Santiago Camotlán
342	Santiago Comaltepec
343	Santiago Choapam
344	Santiago del Río
345	Santiago Huauclilla
346	Santiago Ihuitlán Plumas
347	Santiago Ixcuintepec
348	Santiago Ixtayutla
349	Santiago Jocotepec
350	Santiago Lachiguiri
351	Santiago Galopa
352	Santiago Laxota
353	Santiago Matatlán
354	Santiago Miltepec
355	Santiago Minas
356	Santiago Nacaltepec
357	Santiago Nejapilla
358	Santiago Nundiche
359	Santiago Nuyoó

360	Santiago Tenango
361	Santiago Tepetlapa
362	Santiago Texcalcingo
363	Santiago Textitlán
364	Santiago Tilantongo
365	Santiago Tillo
366	Santiago Tlazoyaltepec
367	Santiago Canica
368	Santiago Xiacuí
369	Santiago Yaitepec
370	Santiago Yaveo
371	Santiago Yolomécatl
372	Santiago Yosondúa
373	Santiago Yucuyachi
374	Santiago Zacatepec
375	Santiago Zochila
376	Santo Domingo Albarradas
377	Santo Domingo de Morelos
378	Santo Domingo Ixcatlán
379	Santo Domingo Nuxaá
380	Santo Domingo Ozolotepec
381	Santo Domingo Roayaga
382	Santo Domingo Teojomulco
383	Santo Domingo Tepuxtepec
384	Santo Domingo Tlatayápam
385	Santo Domingo Tomaltepec
386	Santo Domingo Tonaltepec
387	Santo Domingo Xagacia
388	Santo Domingo Yanhuitlán
389	Santo Domingo Yodohino
390	Santo Tomás Jalieza
391	Santo Tomás Mazaltepec
392	Santo Tomás Ocotepec
393	Santo Tomás Tamazulapan
394	Santos Reyes Nopala
395	Santos Reyes Pápalo
396	Santos Reyes Tepejillo
397	Santos Reyes Yucuná

398	Sitio de Xitlapehua
399	Tamazulapam del Espíritu Santo
400	Tanetze de Zaragoza
401	Taniche
402	Tataltepec de Valdés
403	Teococuilco de Marcos Pérez
404	Teotitlán del Valle
405	Teotongo
406	Tepelmeme Villa de Morelos
407	Tlacotepec Plumas
408	Tlalixtac de Cabrera
409	Totontepec Villa de Morelos
410	Villa de Chilapa de Díaz
411	Villa Díaz Ordaz
412	Villa Hidalgo (Yalalag)
413	Villa Talea de Castro
414	Yaxe
415	Yogana
416	Yutanduchi de Guerrero
417	Zapotitlán del Río
418	Zapotitlán Palmas ⁶⁹

En la mayoría de los municipios el organigrama estructural es el que en seguida se presenta, excepto en algunas Cabeceras Distritales, jurisdicciones que ya cuenta con policía municipal y de tránsito, en sustitución del *mayor de varas y los topiles*.

⁶⁹ http://www.iese-oax.org.mx/m-usos/lista_mpios_usos.php



Es importante señalar que, en ciertas Cabeceras Distritales, sale del organigrama el Comité de Usos y Costumbres y la Alcaldía, pues en estas circunscripciones ya existen jueces de primera instancia, de lo civil y de lo penal, oficina del Registro Civil y agencia del ministerio público, por lo que ya no tiene funciones específicas el alcalde, ya que le fueron conferidas al Síndico.

Podrá observarse que tenemos al Cabildo como la instancia superior de la administración municipal, este por costumbre se reúne en la oficina de la presidencia municipal, en el 75% de los municipios oaxaqueños que son considerados por el Consejo Nacional de Población de alta y muy alta marginación por lo cual no cuentan con una sala para sesionar, mientras que el resto de los municipios con situación económica distinta tendrá dentro de

sus oficinas de gobierno una sala exclusiva para sesionar; en dicha instancia se resuelven las situaciones que crean confusión o duda a los integrantes del ayuntamiento, exponiéndolas ante el cabildo y levantando acta circunstanciada de lo que ahí se discute; desde generaciones anteriores el presidente municipal tiene en caso de empate el voto de calidad, con el objeto de resolver adecuadamente sobre los asuntos internos del municipio, ya que en la mayoría de los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres no se llega al cargo de servidor público municipal por elecciones realizadas por partidos políticos o planillas; todos tienen como consigna aprender en la medida de sus posibilidades *¿cómo es la administración municipal y estatal?* para poder obtener el mayor beneficio hacia su comunidad.

Por lo general los integrantes del ayuntamiento son inexpertos ya que en la mayoría de los casos es la primera vez que ocupan algún cargo del organigrama estructural y por ende desconocen el funcionamiento, pero ya estando en funciones tienen que aprender rápidamente para no estancarse y rendir cuentas claras y objetivas al órgano supremo que en este caso es la asamblea general de ciudadanos.

Como se señaló anteriormente la mayoría de los municipios son catalogados, como de muy alta marginación, por lo que los miembros del ayuntamiento en ocasiones realizan sus funciones inherentes al cargo sin recibir remuneración alguna.

La persona que ocupa el cargo de presidente municipal ya no ocupara otro cargo por el resto de su vida, pues se considera que es el nivel más alto y que ya se cumplió con la comunidad. Sólo si el lo desea podrá integrarse al Consejo de Ancianos como voluntario, pero ya sin ninguna responsabilidad en el manejo de la administración municipal.

En las comunidades es difícil encontrar a una mujer que este realizando funciones administrativas. Aquí las mujeres no tienen derecho a

voto en la asamblea general y por ende tampoco tienen obligación de prestar servicio, solo recae la responsabilidad en el hombre.

Si la familia esta compuesta de padre, esposa e hijos menores de edad y fallece el padre durante o antes de que le toque servir a la comunidad, la esposa estará exenta de realizar los trabajos que su esposo debió hacer y esperaran hasta que los hijos cumplan los dieciséis años para que ellos inicien su vida política y administrativa en beneficio de su comunidad.

2.2 ORGANIZACIÓN SOCIAL

En Oaxaca existen formas de organización muy sui generis, hablando de algunas tenemos al tequio, *“como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas; esta encaminado 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, podrá ser considerado por la ley como pago de contribuciones municipales”⁷⁰...*; tal y como se señala en el artículo 12 de la Constitución de Oaxaca.

Acerca de esta manera de organización se enuncian opiniones de miembros de comunidades oaxaqueñas como la del Profesor Jubilado Martín Aguilar Domingo originario de Zacatepec, *quien señala que en 1925, se abrió un plan de trabajo para el mejoramiento material de Zacatepec Mixe, el tequio lo hacían los vecinos atendiendo sus trabajos de lunes a viernes, evitando así que hubiera protestas por desatender demasiado sus labores habituales. El día del tequio llegaban todos los hombres a participar en la faena, se daba el caso unos trabajaban con verdadero empeño, otros se sentaban a platicar tranquilamente, otros simulaban que estaban trabajando, apoyándose en el cabo de la coa, esto lo hacían sino estaba con*

⁷⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 4ª edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pág. 12.

ellos el sindico municipal, quien es el encargado de controlar los trabajos de cada fin de semana. Los que no se presentaban al tequio eran sancionados con la cárcel a fuerza de la costumbre este trabajo ya estaba instituido por el Ayuntamiento; pagaba multa el que no participaba o trabajaba, los días durante los cuales el pueblo ha dado su tequio.”⁷¹

“En la comunidad de Tlahuitoltepec Mixe, se considera que el tequio consiste, en:

a) Servicios públicos es decir política-civil, educativa, religiosa, banda musical y bienes comunales. La elección de los dirigentes se hace en forma democrática, sin intervención de partidos políticos, en una Asamblea general, de los comuneros. El varón presta sus servicios durante uno o tres años, según el cargo que ocupa, mientras la mujer se encarga de atender el hogar o la alimentación del marido. Persona en servicio sin remutación económica, se olvida de lo que hace falta en su casa. Descansa un año y nuevamente es nombrado con otro cargo en forma jerarquizada (desde los 15 hasta los 60 años); puede ser como topil o fiscal de la iglesia.

b) Construcciones comunales y escolares, hombres y mujeres, niños y adultos, prestan el tequio en construcciones de carreteras, pavimentación de calles, brechas para la electrificación de rancherías, edificios comunales y acarreo de materiales de construcción e industriales.

c) Brechados de colindancias, caminos y colocación de puentes, también participan todos.

d) Actividades agrícolas.- Se practican entre familiares cercanos, ayudándose mutuamente, participan hombres y mujeres, o que llaman manovuelta.

e) Construcción de casas familiares.

f) Celebración de fiestas.- el comisionado invita a familiares para que ayuden en la elaboración de alimentos, sin ningún sueldo.

g) Banda musical.- Prestan sus servicios gratuitamente cuando salen a tocar en otras comunidades.”⁷²

El Profesor Jubilado Feliciano Jiménez Luna originario de Jaltianguis, señala que: *“la palabra Tequio es quizás oaxaqueña, y a su criterio significa trabajo organizado y gratuito ejecutado por personas de un lugar para beneficio colectivo, en el dialecto Zapoteco se dice Tzina Yeetzi que significa trabajo del pueblo.*

⁷¹ INI/CEH CAM, CONCURSO TESTIMONIAL Sierra Juárez, trabajo comunitario. Identidad y memoria histórica de los pueblos, México, 1994, pág. 89.

⁷² Ibidem, pág. 114.

*El tequio surgió por las mismas necesidades de la sociedad indígena, que obligo a sus miembros a unir sus esfuerzos para resolver un problema común o general.*⁷³

“Todo tequio que organizaban los ancianos en un principio y la autoridad, tenían que avisarle previamente al pueblo y llamar a los ciudadanos para el trabajo, valiéndose de los siguientes medios:

En Natzé, por medio de pregones y gritos: el encargado de hacerlo se subía a la perita del cerro a dar aviso del tequio en voz alta, a los cuatro vientos, por eso lo llamaron después el cerro del campanario, pero nunca funciono allí ninguna campana.

En el nuevo Jaltianguis continuo la costumbre anterior, el pregonero subía a la iglesia, pero de antemano pasaba el topil a dar aviso a cada domicilio.

Por el año de 1844, lograron adquirir las primeras campanas, entonces, idearon anunciar los tequios con el toque repetitivo de una campana ya era hora de comer y retornar al tequio.

En la segunda mitad del siglo pasado, aparte del toque de la campana agregaron la forma de precisar la puntualidad de los ciudadanos para asistir al tequio principalmente cuando se trataba de sembrar maíz, limpiar la milpa y pizar la mazorca para obtener fondos para las obras materiales del pueblo.

Cuando se adquirió el primer aparato de sonido en octubre de 1950 los anuncios al tequio se hacían con micrófono y con la campana.

*En la actualidad solo se hacen con micrófono y por acuerdo previo tomado en asambleas generales.*⁷⁴

Siguiendo con lo expresado por el Profesor Feliciano Jiménez se apunta que: *“en esta comunidad existen dos clases de tequio:*

Tequio general o Tzina Yeetzi: Es cuando el trabajo requiere el esfuerzo simultáneo de todos los ciudadanos en un mismo día, por ejemplo abrir o reparar un camino para el acarreo de materiales, etc.

Tequio individual o Tzina láada: Es cuando el trabajo solo permite la asistencia de uno o pocos ciudadanos en un día, por ejemplo preparar la mezcla que necesita el albañil o pasarle los materiales, etc.

No solamente los ciudadanos activos han asistido a los tequios, en algunas ocasiones también las viudas y mujeres solas, alumnos y maestros de la escuela, según la urgencia del trabajo, naturaleza de las obras o para darle tregua a la ciudadanía.

En cualquier caso, las autoridades u organizadores tienen que señalar los trabajos a realizar, tomando en cuenta las aptitudes físicas y en proporción a la edad de los participantes.

El tequio ha consistido desde tiempos inmemoriales a las siguientes obras:

Apertura y mantenimiento de caminos.

⁷³ Ibidem, pág. 167

⁷⁴ Ibidem, pág. 172 y 173.

Excavación de cimientos, para edificar puentes y alcantarillas, marcar adobes, preparar y conducir la madera necesaria para una obra.

Labores tendientes a la forestación y reforestación, ya en los espacios públicos o en los terrenos comunales.

Así como en la construcción de algunos edificios entre ellos el Templo Mayor, el Templo del Calvario, la Capilla del Baratillo, el Palacio Municipal con todo y sus anexos, etc.”⁷⁵

El autor Gustavo Torres Cisneros señala que: *“las comunidades mixes 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 de cargos como un espacio ritual de formación permanente para ejercitar el servicio público.*

Las autoridades se elijen en las asambleas donde los ciudadanos participan libremente por medio del voto directo, a diferencia de los municipios en los que las autoridades son designadas a través de los partidos políticos.

Las autoridades tradicionales constituyen el gobierno indígena, el Kootuunk, que posee fuerte presencia en la zona alta y media de la región. En la zona baja las estructuras tradicionales se han debilitado, aunque en este proceso la mujer ha ido conquistando espacios políticos dentro del cabildo. El Consejo de ancianos desempeña varias funciones en la comunidad: requerir a las personas que no han prestado servicios al pueblo, mediar en los litigios de tierras, vigilar la buena conducta de la gente, dar consejo en cierto tipo de problemas, elegir a los mayordomos de los santos y velar por el desempeño y respeto de las costumbres y tradiciones. Dentro de los cargos estructurados jerárquicamente, destacan el campanero de la iglesia, el topil, el alguacil, el policía, el mayor, el síndico, el capitán de banda, el mayordomo, el secretario, el presidente y el alcalde. Como servicio obligatorio y gratuito que se presta a la comunidad, existe el tequio o Kumun yum, trabajo colectivo en las obras de beneficio común.”⁷⁶

Otra forma de organización, parecida a la anterior es lo que denominan como guelaguetza, termino que puede ser entendido en dos sentidos, el primero y mas importante para los oaxaqueños es el que describe la ayuda mutua que pueden prestarse entre conciudadanos, en

⁷⁵ Ibidem, pág. 174 y 175.

⁷⁶ TORRES CISNEROS, Gustavo. Mixes, Pueblos Indígenas del México Contemporáneo, México, ed. Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas-PNUD, 2004, pág. 36.

nuestro argot lo entenderíamos como “hoy por ti, mañana por mi”, es decir que en la mayoría de las comunidades se prestan apoyo consistente en mano de obra, económico y moral, para la realización de fiestas particulares y/o patronales, siendo este el segundo sentido, ya que la fiesta mas importante del estado se realiza a finales del mes de julio de cada año y es la llamada fiesta del “lunes del Cerro “, fiesta que lleva el nombre de guelaguetza y en la que se reúnen las ocho regiones del estado para convivir y compartir lo que la naturaleza les a dado, como expresión de su cultura.

La organización del trabajo comunitario como en líneas anteriores lo menciono es el tequio. Entre los habitantes de cada municipio se da un alto nivel de cooperación para estas labores, así como también para las actividades propuestas por el Estado en beneficio de las comunidades. Actualmente, ya no existen autoridades tradicionales; sin embargo, se conserva un gran respeto por los ancianos, mismos que en muchos municipios constituyen el consejo de ancianos y a los que se piden opiniones sobre el rumbo que pudiera tomar su entidad.

El compadrazgo juega un papel relevante dentro de las relaciones de este grupo.

La organización familiar predomina en todas las actividades productivas, en ellas participan todos los miembros de la familia, desde los cinco o seis años de edad hasta los 80 años o más. Acerca de este tipo de organización podemos encontrar diversos aspectos como:

Para los grupos pobres, lo político y la idea sobre la democracia se da como un proceso de aprendizaje social más que como resultado de estructuras educativas.

Aprendizajes tales como la participación en la asamblea, la gestión, la formulación de demandas y movilizaciones a fin de tener acceso a los servicios básicos y sus procesos de creación, constituyen experiencias que

son en cierto modo distintas de las que emanan de una formación de cultura democrática en el sentido como quieren que lo entendamos los partidos políticos. En este caso no coinciden necesariamente con una cultura electoral.

La educación que se imparte en la mayoría de los municipios es la preescolar, la primaria, la secundaria y difícilmente encontraremos en los municipios con demasiado grado marginación el nivel medio superior, caso en el cual la educación es impartida a través de televisores, es decir el bachillerato denominado Colegio de Bachilleres de Oaxaca (TELECOBAO).

En el año de 2002 se proyectaba que iniciara el primer ciclo escolar en este nivel de educación, pretendiendo evitar que los estudiantes abandonaran su municipio y se encontrarán cerca de él para que conocieran su realidad e impulsarán un mayor desarrollo.

Lo que se busca es que los jóvenes aprendan, se ilustren, sean educados, regresen y ayuden a la gente de sus comunidades, pues aun cuando quieren conservar sus costumbres también quieren encontrarse al día, sin que sea obstáculo la vida consuetudinaria que llevan, quieren sentirse aceptados por el resto de la población que ya se encuentra cultivada, pues se tropiezan con una doble normatividad; en su comunidad con la fuerza de las costumbres y en la ciudad con el derecho positivo o legislado.

La tenencia de la tierra en estos municipios es comunal, pocos cuentan con propiedad privada de la que se desprende la falta de título legal que acredite dicha propiedad, todas estas tierras fueron vendidas por los ahora ancianos pero solo a la palabra, ya que para ellos es muy importante como si fuera el título legal, para todavía muchos, vale más la palabra que el documento. Los comuneros cuentan con su certificado de acreditación y derechos y ellos también reconocen los límites de las tierras que ocupan para sus siembras y alimentación de su ganado.

La mayoría de los municipios, como en líneas anteriores señalé, se encuentran en un grado de alta marginación y lo que buscan sus autoridades es satisfacer las necesidades primarias de los habitantes, es por ello que desde sus inicios cada municipio a tratado de establecer lo elemental como el acercamiento del agua potable, la introducción del drenaje, creación de espacios para la recreación o esparcimiento y descanso como auditorios, canchas de básquet ball, parques y jardines, centros de convivencia, etc. Municipios que ya cuentan con carreteras aun cuando sean de terracería también tienen encomendada la prestación del servicio de transporte de pasajeros, la introducción de energía eléctrica y alumbrado público, por disposición de las leyes sanitarias y municipales también cuentan con panteones y mercados.

En el rubro de recreación y cultura encontramos las fiestas populares que se llevan acabo durante el año en muchas de las comunidades oaxaqueñas.

2.3 ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO

2.3.1 AYUNTAMIENTO

Como se señaló en el Capítulo Primero de este trabajo de investigación, el Ayuntamiento es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación: la personalidad del municipio, la voluntad del mismo y a través de él se ejerce todo el poder municipal, es por ello que al hablar de la estructura y organización del Municipio siempre se hace alusión a esta figura jurídico política.

2.3.1.1 INTEGRACION

Al hablar de la integración del Ayuntamiento, en principio debemos remitirnos al Capítulo II de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, en el que se describe cual es su composición y los requisitos indispensables para integrarlo, que ha saber son los siguientes:

“Artículo 25.- El Ayuntamiento esta integrado por:

I.- Un presidente municipal que corresponderá a quién ocupe el primer lugar de la lista de concejales en los términos de la Ley Electoral vigente;

II.- Los Síndicos, que con base en el último censo de población se determinarán de la siguiente manera:

a).- Un Síndico, si el municipio tiene menos de veinte mil habitantes;

b).- Dos Síndicos, si tiene más del número de habitantes señalados en el inciso anterior.

La o las sindicaturas corresponderán a quien o quienes ocupen el segundo, o segundo y tercer lugar, según sea el caso, de la lista de Concejales;

III.- Los Concejales, cuyo número se determinará tomando en cuenta el último censo de población, de la siguiente forma:

a).- Si el municipio tiene más de cien mil habitantes, pero menos de trescientos mil, el ayuntamiento se integrará con un número de hasta once Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco Concejales elegidos por el principio de representación proporcional. Si los municipios excedieran de esta última cantidad, los ayuntamientos se integrarán con un número de hasta quince Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta siete elegidos por el principio de representación proporcional;

b).- Si el municipio tiene más de cincuenta mil habitantes y menos de los señalados en el inciso anterior, el ayuntamiento se integrará con un número de nueve Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cuatro elegidos por el principio de representación proporcional;

c).- En el municipio que tenga quince mil habitantes y menos de los señalados en el inciso anterior, el ayuntamiento se integrará con un número de siete Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta tres Concejales elegidos por el principio de representación proporcional;

d).- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de cinco Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta dos Concejales elegidos por el principio de representación proporcional.”⁷⁷

⁷⁷ PERIODICO OFICIAL EXTRA, Op. cit., pág. 4.

Con respecto a lo enunciado en este artículo, habrá de decirse que la ley en artículos subsecuentes vuelve a realizar una diferenciación para la integración de un ayuntamiento que se rige según lo estipula la propia ley y hace el contraste con la integración de un municipio con población o comunidades indígenas. Por lo que deberá estarse atento al tipo de Municipio de que se trate para saber que forma de integración tiene.

“Artículo 26.- Los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores de un ayuntamiento serán obligatorios y sólo podrán ser renunciables o excusables por causa justificada que calificará el propio ayuntamiento con sujeción a esta ley. De todos los casos conocerá la Legislatura del Estado, haciendo la declaratoria correspondiente y proveerá lo necesario para cubrir la vacante si después de llamado el suplente, éste no acudiere.

La remuneración de los Concejales Municipales se fijará en el presupuesto de egresos del Municipio por el ayuntamiento, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, la que no podrá variarse durante la gestión.

Los Concejales estarán impedidos para aceptar otro empleo o cargo público por el que perciban remuneración alguna, a excepción de los docentes.”⁷⁸

En principio, efectivamente los cargos son obligatorios y no son renunciables, pero haciendo alusión al comentario anterior en el Estado la población se enfrenta a dos situaciones, que muchas veces resultan contradictorias, ya que en el artículo anterior se enuncia la forma en que se presentaran a desempeñar sus funciones los concejales de municipios que se rigen según nuestro derecho vigente, existiendo la contradicción en los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres o que tienen asentadas comunidades o poblaciones indígenas pues, en tanto la ley señala la forma de remuneración que percibirán los integrantes del ayuntamiento, en éste tipo de comunidades en realidad no se recibe remuneración alguna o en efectivo, siendo la siguiente razón: como la misma ley lo señala, atendiendo a los principios de austeridad y racionalidad, los recursos que recibe cada municipio son muy limitados, tanto que por costumbre y por disposición o voluntad de la mayoría de la población oaxaqueña han determinado entregar las cantidades que por concepto de

⁷⁸ Idem.

pago o remuneración recibirían a la tesorería de su propio municipio y de este modo engrosar las cantidades que perciben para el mejoramiento del mismo. Dicho de otra forma, lo que la población oaxaqueña busca es invertir en infraestructura para su comunidad a costa de no recibir paga por la prestación de sus servicios y ejecutando el tequio como aportación para el mejoramiento de su grupo; de este modo desde generaciones muy antiguas nadie puede hacer uso de lo que por derecho en el ejercicio de su función debe recibir, pues si algún integrante del municipio decide tomar las percepciones que le corresponden, todos los integrantes del municipio exigirían también su proporcionalidad y los recursos serían insuficientes para pagar a todas las generaciones que han prestado sus servicios.

“Artículo 27.- Para ser miembro de un ayuntamiento se requiere:

I.- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos;

II.- Saber leer y escribir;

III.- Estar vecindado en el municipio por un período no menor de un año inmediato anterior al día de la elección;

IV.- No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatales o de la seguridad pública municipal;

V.- No ser servidor público municipal, del Estado o de la Federación;

VI.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

VII.- No haber sido sentenciado por delitos intencionales; y

VIII.- Tener un modo honesto de vivir.

Las personas señaladas en las fracciones IV y V, podrán serlo siempre y cuando se separen del servicio activo o de sus cargos, con ciento veinte días de anticipación a la fecha de la elección.”⁷⁹

Los requisitos que este artículo impone, debemos tomarlos como simple referencia para la mayoría de los municipios, a saber, por cuestiones geográficas, aun cuando se ha hecho el intento de erradicar el analfabetismo todavía existe gran parte de población que no sabe leer ni escribir y que si tiene la obligación de prestar un cargo o servicio en su municipio; por lo que aun cuando carezca de este requisito sino hay en la comunidad quien cumpla con lo antes señalado deberá elegirse a la persona que sea sin tomar en cuenta su instrucción.

⁷⁹ Idem.

Por otro lado, señala el artículo que el ciudadano deberá ejercer sus derechos políticos, pero debemos hacer notar que el tema de este trabajo es con referencia a la participación de las mujeres indígenas en los municipios, que en la realidad oaxaqueña tienen muy poca participación y que aun cuando por disposición constitucional tenemos los mismos derechos políticos y sociales hombres y mujeres, en este Estado no se les da la participación debida a las mujeres y menos a las indígenas.

Con respecto a las fracciones subsecuentes, será difícil encontrar personas que transgredan esas disposiciones y más si refiere por ejemplo a ciudadanos que hayan cometido algún delito, pues las costumbres son tan severas que es mal visto un ciudadano delincuente o infractor que ocupe un cargo de tanta responsabilidad por lo que toda la población se cuida tanto de la reputación y de los comentarios que se emitan con respecto a su persona.

“Artículo 28.- Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine la Ley Electoral vigente, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades.”⁸⁰

Este es uno de los fundamentos para la elección de autoridades según el sistema de usos y costumbres que opere en el municipio en el que se realicen dichos comicios, la ley electoral del estado regularizará y vigilará ese tipo de elecciones.

“Artículo 29.- Cada miembro propietario del ayuntamiento tendrá su respectivo suplente, si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su encargo, será sustituido en los términos dispuestos en la presente Ley.”⁸¹

En municipios con población indígena, lo mismo que los propietarios todos los suplentes participaran y tendrán funciones para la prestación del servicio, aquí no opera, que si falta el propietario entrara en funciones el suplente, todos desde el primer día trabajaran para beneficio de su comunidad.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

“Artículo 30.- Los miembros que integran el ayuntamiento no podrán ser reelectos para el período inmediato conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral vigente. Las personas que por elección directa, nombramiento o designación de alguna autoridad estatal desempeñen las funciones propias del cargo municipal no podrán ser electos para el período inmediato, salvo que tengan el carácter de suplente, y que no hayan estado en ejercicio.”⁸²

A este artículo no se le hará comentario alguno, pues es claro que lo mismo que dispone nuestra Carta Magna lo debe disponer una ley secundaria y siendo este uno de los principios que enherbolaron los revolucionarios de 1910 no debemos contravenir esa disposición.

2.3.1.2 FUNCIONAMIENTO

Las disposiciones relativas al Funcionamiento del Ayuntamiento se encuentran establecidas en el Capítulo X de la Ley Municipal de Oaxaca, por lo que a continuación se transcriben:

“Artículo 55.- Los Ayuntamientos como órganos deliberantes deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia y sólo podrán funcionar con la asistencia de más de la mitad de sus miembros. Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento. Las sesiones de los Ayuntamientos se denominarán sesiones de Cabildo, y se llevarán a cabo en el recinto oficial que los Ayuntamientos designen, y cuando el caso lo requiera, en el lugar previamente declarado oficial para tal objeto.”⁸³

Lo interesante de un municipio en este Estado, es el tipo de democracia que vive, ya que la máxima autoridad siempre lo será la asamblea; pues en la mayoría de los municipios al existir diferencia o contradicción en las decisiones que se toman en las sesiones de cabildo, sí el mismo ayuntamiento no se puede poner de acuerdo deberán convocar a todos los vecinos de la comunidad a una asamblea, misma en la que se

⁸² Idem.

⁸³ Ididem, pág. 9.

discutirán y resolverán por decisión de la mayoría de los ciudadanos los puntos sobre los que exista discrepancia.

Las sesiones de cabildo son realizadas de manera publica según lo amerite la situación, en los días y horas que por costumbre se haya fijado, y se realizaran en el salón denominado CABILDO, sí el municipio cuenta con él o bien en un salón de sesiones, de acuerdo a las características del municipio, ya que existen muchos que son tan austeros que sólo cuentan con un pequeño edificio para desempeñar sus funciones y existe la necesidad en ciertos casos de realizar sus juntas o sesiones hasta en los corredores del Palacio Municipal.

“Artículo 56.- Los Ayuntamientos tendrán sesiones de Cabildo cuando menos una vez por semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución a petición de la mayoría de sus miembros, y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones del Cabildo podrán ser:

I.- Ordinarias: las que obligatoriamente deben llevarse a cabo cuando menos una vez a la semana para atender los asuntos de la administración municipal;

II.- Extraordinarias: las que se realizarán cuantas veces sea necesario para resolver situaciones de urgencia y sólo se tratará el asunto único motivo de la reunión; y

III.- Solemnes: aquellas que se revisten de un ceremonial especial.”⁸⁴

Independientemente de que los municipios sean de los que se integran por concejales indígenas, éstos son muy respetuosos de los usos y costumbres y de lo poco que conocen de las leyes positivas, por lo que regularmente se conducen como lo señala el siguiente artículo.

“Artículo 57.- Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán por mayoría simple o calificada de sus integrantes, según la naturaleza del caso. Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la ley o del interés público.

Se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los Concejales presentes en las sesiones del Cabildo, para dictar las siguientes resoluciones:

⁸⁴ Idem.

- I.- Adquirir bienes inmuebles a título oneroso;*
- II.- Establecer gravámenes sobre bienes que formen parte del patrimonio municipal;*
- III.- Aprobar la concesión de bienes y servicios públicos municipales a los particulares;*
- IV.- Celebrar contratos de fideicomisos públicos;*
- V.- Cuando se trate de actos que comprometan al municipio por un plazo mayor al Período de ejercicio del ayuntamiento; y*
- VI.- Los demás casos que señalen la presente Ley y otras Leyes.*

Artículo 58.- Las sesiones de Cabildo serán presididas por el Presidente Municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la asistencia del Secretario Municipal que tendrá voz pero no voto; levantándose las actas correspondientes en las que se deberán asentar los acuerdos, asuntos tratados y el resultado de la votación, pudiendo auxiliarse para tal fin de los sistemas técnicos que acuerden. Cuando se refieran a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, estos constarán íntegramente en las actas, debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes.⁸⁵

Con respecto a lo estipulado por este numeral, como se mencionó en líneas anteriores, en municipios que carecen de instrucción los usos y las tradiciones son tan rígidas que en muchas comunidades se denomina al Presidente Municipal como Tata mandón ó Papá presidente, se le respeta tanto que cuando realiza brigadas de trabajo o se encuentra caminando en las calles de su jurisdicción , hasta la mano le besan; por ello el presidente municipal y su secretario cuentan con mucha fuerza política aun cuando no pertenezcan a un partido político.

“Artículo 59.- Las sesiones ordinarias y extraordinarias deben celebrarse en el recinto oficial del ayuntamiento, en el palacio municipal, y las solemnes, en el recinto que para tal efecto acuerde el propio ayuntamiento, mediante declaratoria oficial. En casos especiales y previo acuerdo podrán también celebrarse en otro lugar abierto o cerrado que previamente sea declarado por el propio ayuntamiento, como lugar oficial para celebrar la sesión.⁸⁶

Las siguientes disposiciones se encuentran estrechamente ligadas a lo señalado en el artículo 55 y son reglamentarias de las sesiones del ayuntamiento, pues la participación democrática que viven los municipios

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Idem.

pequeños es tan especial que la transparencia con la que trabajan los concejales debe de ser absoluta, misma que impide actos de corrupción.

“Artículo 60.- Para que las sesiones sean válidas se requiere que el Secretario Municipal cite por escrito o en otra forma indubitable a todos los miembros del ayuntamiento por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo casos urgentes y que se constituya el quórum con la mitad más uno de los integrantes. Los acuerdos se tomarán por mayoría de los presentes en sesión, teniendo el presidente municipal voto de calidad en caso de empate.”⁸⁷

Con respecto al numeral anterior, puede señalarse que por ser el presidente municipal, una persona que por lo menos a ocupado puestos de jerarquía menor de su organigrama municipal, y que conoce con mas detalle los problemas mas frecuentes y mas importantes de su comunidad que para el caso de no ponerse de acuerdo en la asamblea de cabildo siempre tendrá el voto de calidad y de esta manera se determina el poder de decisión que esta figura tiene en los municipios.

“Artículo 61.- Cada sesión del Ayuntamiento se iniciará con la lectura del acta de la sesión anterior sometiéndose a la aprobación o rectificación de quienes intervinieron en la misma. Inmediatamente después el secretario del ayuntamiento, informará sobre el cumplimiento de los acuerdos de la sesión anterior, posteriormente se deliberarán los asuntos restantes del orden del día y levantará el acta correspondiente en los libros destinados para tal efecto que se llevarán por duplicado.”⁸⁸

El siguiente artículo exige a los ayuntamientos del Estado la obligación de llevar al archivo estatal un ejemplar de sus libros de actas de sesiones del año anterior, para de este modo tener constancia de lo realizado por las autoridades y en caso de conflicto existan pruebas documentales de lo acordado en dichas sesiones.

“Artículo 62.- En el curso del primer mes de cada año, el ayuntamiento debe remitir al archivo del estado un ejemplar del libro

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

de actas de las sesiones del Ayuntamiento correspondiente al año anterior."⁸⁹

*"Artículo 63.- Previo acuerdo de sus miembros, a las sesiones del ayuntamiento deberán comparecer servidores públicos municipales; cuando se trate de asuntos de la competencia de los comparecientes."*⁹⁰

Como se mostrara en líneas subsecuentes, una de las atribuciones que tienen los ayuntamientos, es la de expedir sus bandos de policía y buen gobierno o disposiciones reglamentarias para el interior de sus municipios, dejando de este modo la libertad a los ayuntamientos para legislar en el ámbito de sus jurisdicciones y así lograr una armonía entre su propia comunidad; en caso de no existir disposición expresa con relación al funcionamiento del ayuntamiento, de acuerdo a la facultad que ellos tienen podrán acordar normas no escritas pero que por costumbre deban de tener eficacia.

*"Artículo 64.- Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento de los ayuntamientos, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o a los acuerdos del propio ayuntamiento."*⁹¹

2.3.1.3 ATRIBUCIONES

En el Artículo 46 de la Ley Municipal de Oaxaca se encuentra descrito un catalogo de atribuciones, con las que cuenta el Ayuntamiento, mismas que a continuación se transcriben:

*"I.- Aprobar y reformar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida la Legislatura del Estado, las ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimiento, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal,"*⁹²

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

⁹² Ibidem, pág. 6.

Esta atribución en muchas ocasiones se ve limitada a la capacidad cultural o marginal que el municipio tenga, ya que en municipios desarrollados veremos la aprobación o refutación y en su caso modificación de lo que la Legislatura del Estado les envía para su marco legal, pero en comunidades marginadas encontraremos el caso que por falta de conocimiento legislativo o desconocimiento de la función administrativa el municipio solo se limita a recibir lo que el Congreso estatal les envía sin hacer mayor modificación a la propuesta de bando o reglamento.

La siguiente fracción se encuentra relacionada con lo manifestado anteriormente, pues en ocasiones con dificultad pueden hablar el español los integrantes del ayuntamiento, que pasan por alto esta atribución y difícilmente encontraremos ayuntamientos que propongan a la Legislatura iniciativas, a menos que el municipio cuente con personal capacitado o adiestrado en estos menesteres.

"II.- Proponer ante la Legislatura Local, iniciativas de leyes o decretos en materia municipal",⁹³

Las fracciones III a VI son atribuciones que pocas veces serán ejercitadas, pues cada uno de los municipios conoce detalladamente sus límites y en caso de conflictos prefieren que intervengan autoridades estatales como ejemplo, la Procuraduría para la Defensa del Indígena.

*"III.- Organizar el territorio municipal para efectos administrativos;
IV.- Declarar la categoría administrativa y denominación política que les corresponda a las localidades conforme a esta Ley;
V.- Celebrar los convenios conciliatorios que resuelvan los conflictos de límites con otros municipios;
VI.- Celebrar los convenios conciliatorios que resuelvan los conflictos políticos que surjan con otros municipios, o con los Poderes del Estado,"⁹⁴*

Las siguientes fracciones son tan extensas en el ámbito fiscal que difícilmente encontraremos en municipios pobres o marginados la inclusión

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

de libros o cuentas, de valores catastrales, de contribuciones, balances financieros, etc. Para determinar que un ayuntamiento asume estas atribuciones, lo importante en estas comunidades es que los ingresos y egresos que tiene el municipio son tan transparentes que siempre se cuenta con la obligación de agotar hasta el último centavo en beneficio de la comunidad, aunque si se cuenta con contadores públicos que realizan esta función, pero todos los regidores integrantes del municipio tienen la conciencia de que su trabajo siempre será encaminado a superar sus problemas de pobreza.

“VII.- Someter oportunamente a revisión y aprobación del Congreso Local, el proyecto de Ley de Ingresos Municipales que deberá regir durante el año fiscal siguiente, mismo que contendrá las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras;

VIII.- Proponer al Congreso Local, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

IX.- Aprobar e integrar, dentro de la primera quincena del segundo período de sesiones ordinarias del Congreso Local, la cuenta pública anual del ejercicio anterior y remitirla en el mismo plazo a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, para su revisión y fiscalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 fracción II de la Constitución Local;

X.- Vigilar que se envíen mensualmente a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado los estados financieros que comprenden: la balanza de comprobación, el estado de flujo de efectivo, el balance general y el estado de resultados, así como los documentos justificativos y comprobatorios del ingreso, del gasto público y del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que corresponda a la fecha;

XI.- Glosar las cuentas del ayuntamiento anterior dentro del término de sesenta días contados a partir de la fecha de instalación del ayuntamiento en funciones, y remitirla a la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado;

XII.- Incorporar en sus proyectos de Leyes de Ingresos Municipales, descuentos sobre el cobro de derechos a favor de los pensionados, jubilados y pensionistas, que tienen su domicilio físico en el ámbito de la jurisdicción del municipio respectivo;

XIII.- Aprobar su Presupuesto Anual de Egresos, que deberá ser elaborado con base en sus ingresos disponibles;”⁹⁵

⁹⁵ Idem.

Con respecto a las siguientes fracciones habrá de mencionarse que los municipios en su mayoría emplean al Tequíó como pago de contribuciones municipales en especie, pues definido por la Constitución estatal como trabajos encaminados a la realización de obras de beneficio común (concepto detallado y definido en un apartado anterior), que es la base de la autosuficiencia de esas comunidades y que por tanto esporádicamente se ocuparan de ejercer esas atribuciones.

“XIV.- Celebrar convenios con el Estado para que éste asuma las funciones relacionadas con la administración de contribuciones municipales, o para que el ayuntamiento asuma las de carácter estatal;”⁹⁶

Los servicios públicos que tienen la mayoría de los municipios son los más elementales como agua, luz, parques y jardines, mercado, entre otros que si tienen la posibilidad de extender la prestación de otros servicios, lo hacen para el beneficio de su comunidad y que por ejemplo introducen líneas de transporte o servicio de transporte de pasajeros

*“XV.- Realizar las funciones que importen el ejercicio de los servicios públicos municipales;
XVI.- Dotar al municipio de los servicios públicos que determine la ley;
XVII.- Formular programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
XVIII.- Crear los organismos municipales descentralizados que se formen para una más eficaz prestación y operación de los servicios públicos de su competencia;”⁹⁷*

Como mencioné en líneas anteriores, por ser tan escasos los recursos de los municipios, que cada administración tiene que supervisar los trabajos inconclusos de su antecesora y poner el mayor empeño en terminar las obras que a ellos corresponde dentro de su periodo de gestión, pues todo va encaminado a desarrollar a su comunidad y presentarla ante el resto de la población como capaz de superarse física y personalmente.

“XIX.- Establecer las estrategias de supervisión de obras y servicios;

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Idem.

XX.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

XXI.- Convenir o contratar la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares;

XXII.- Contratar créditos destinados a obras de beneficio general con la aprobación de las dos terceras partes del Ayuntamiento cumpliendo con los lineamientos establecidos en las disposiciones aplicables y de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal;

XXIII.- Vigilar que las obras públicas autorizadas, se realicen en su patrimonio y en función de las necesidades de los habitantes del municipio;⁹⁸

Cuentan con atribuciones para que resuelvan dificultades relacionadas con la prestación de servicios públicos en los que se requiera mayor inversión o personal mejor capacitado para desempeñarlos, sin restringir la prestación de dichos servicios se autoriza la delegación de estas facultades al sector privado o al gobierno estatal:

XXIV.- Resolver en los términos convenientes para la comunidad, los casos de concesión de servicios públicos de su competencia, con excepción de los de seguridad pública, policía preventiva municipal, tránsito municipal y protección civil municipal;

XXV.- Celebrar convenios de coordinación o asociación con otros ayuntamientos de la entidad o con el Estado, para que con sujeción a la ley, se brinde un mejor ejercicio de sus funciones o una más eficaz prestación de los servicios públicos municipales. Cuando el convenio se celebre con municipios de otras Entidades Federativas, se deberá contar con la aprobación de las Legislaturas respectivas;

XXVI.- Celebrar, cuando a su juicio sea necesario, convenios con el Ejecutivo del Estado, a efecto de que éste de manera directa o a través del o de los organismos correspondientes, se haga cargo en forma temporal de la prestación de servicios públicos que correspondan al municipio o del mejor ejercicio de las funciones del mismo, o bien en su caso se presten o ejerzan los mismos de manera coordinada entre el Estado y el propio municipio;

XXVII.- Solicitar, cuando no exista el convenio correspondiente y con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, que la Legislatura Local disponga que el gobierno del Estado asuma una función o servicio municipal, por encontrarse el municipio imposibilitado para ejercerla o prestarlo;

⁹⁸ Idem.

Sobre los bienes inmuebles con que cuente el municipio, los integrantes de los ayuntamientos están facultados para solicitar la expropiación, para destinar, enajenar, arrendar, usufructuar, etc., dichos bienes, lo anterior con el objeto de incrementar su hacienda:

“XXVIII.- Solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XXIX.- Acordar el destino y uso de los bienes inmuebles municipales;

XXX.- Enajenar, y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado, la Ley de Hacienda Municipal y la presente Ley;

XXXI.- Aprobar con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, los casos en que se afecte el patrimonio inmobiliario municipal, y los actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período de ejercicio del Ayuntamiento;”⁹⁹

Dentro del ámbito de desarrollo urbano, planificación o urbanización, los integrantes de los ayuntamientos podrán participar en la formulación de sus planes de desarrollo, pero tendrán la obligación de no descuidar las regiones territoriales reservadas para la protección ecológica y para controlar la demografía en su jurisdicción.

“XXXII.- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia, así como formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas de obras correspondientes;”¹⁰⁰

“XXXIII.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas, así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular las localidades conurbadas con apego a la ley federal de la materia;”¹⁰¹

En relación a este aspecto, es menester aclarar que los municipios contarán con el apoyo de las autoridades en materia ecológica, para proteger sus áreas naturales, así como la flora y fauna silvestre que existan

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Idem.

en sus comunidades, ya que este Estado cuenta con un basto número de recursos naturales que tienen un valor histórico incalculable, ejemplo de ello es el árbol del tule ubicado en Santa María del Tule, que hasta esta época constituye de gran atractivo tanto para los habitantes de esa comunidad como para los turistas.

“XXXIV.- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;”¹⁰²

Debido a que muchas comunidades de Oaxaca, se encuentran dispersas se han trazado caminos que las comuniquen, sin embargo aun falta dotarlos de una red de transporte que les permita trasladarse fácilmente para realizar sus compras o actividades que impliquen transitar lejos de sus comunidades.

“XXXV.- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;

XXXVI.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal;

XXXVII.- En el ámbito de su competencia y contando con la aprobación de la Legislatura Local, planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros municipios, el desarrollo de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, siempre que éstos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, ciñéndose a lo dispuesto en la ley federal de la materia;

XXXVIII.- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales en el municipio;

XXXIX.- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios,”¹⁰³

“XL.- Convocara elecciones de las autoridades auxiliares en las agencias municipales, de policía y núcleos rurales, respetando las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades;”¹⁰⁴

¹⁰² Ibidem, pág. 7.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Idem.

En relación a esta fracción posteriormente se hace mención de los métodos que asumen las comunidades para llevar a cabo sus elecciones.

*“XLI.- Aprobar el nombramiento o remoción del secretario, tesorero, contralor y demás funcionarios de primer nivel previa terna propuesta por el Presidente Municipal, y sin perjuicio de la propuesta que haga el Concejal que así lo desee; a propuesta del Presidente Municipal;
XLII.- Crear y suprimir las unidades administrativas o empleos que estime necesarios para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;”¹⁰⁵*

“XLIII.- Formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria, en los trabajos colectivos de beneficio común que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio, conforme a los usos y costumbres de cada región étnica;”¹⁰⁶

Como se señaló anteriormente la forma de organización que asumen los municipios es el Tequio, mismo que será desempeñado por toda la población de acuerdo a sus capacidades para llevar a cabo una obra o servicio que importe beneficios para toda la población ejemplo trazar un camino.

“XLIV.- En los casos de urgencia, desastres naturales o de inejecución de los programas establecidos se podrá autorizar a los Concejales se hagan cargo de funciones específicas;”¹⁰⁷

Como podemos ver ante la presencia de algún caso fortuito o de fuerza mayor, las autoridades apoyaran a sus comunidades con acciones concretas tendientes a superar los percances en los que se encuentre la población.

*“XLV.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales aplicables en materia de cultos;
XLVI.- Designar por mayoría de los integrantes del Ayuntamiento a los Alcaldes y sus respectivos Suplentes;*

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Idem.

XLVII.- A propuesta del Presidente Municipal designar a los concejales que deberán presidir las comisiones que se establezcan en los términos de la presente Ley;

XLVIII.- Conceder licencias a sus integrantes en los términos de esta Ley;

XLIX.- Suspender hasta por treinta días a los Concejales por violaciones a la presente ley o a las ordenanzas municipales, que no tengan sanción debidamente especificadas o por incumplimiento de su cargo;

L.- Promover ante la Legislatura del Estado, la suspensión y revocación del mandato de sus miembros por causa grave de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley,¹⁰⁸

“LI.- Rendir a la ciudadanía por conducto del Presidente Municipal, un informe anual detallado sobre el estado financiero de la hacienda pública municipal, el avance de los programas, las obras en proceso y concluidas, y en general del estado que guardan los asuntos municipales;”¹⁰⁹

Esta medida es importante, ya que a través, de esta la comunidad tiene acceso a información correspondiente ala situación que guardan los recursos del municipio y si es que han sido ocupados para mejorar su calidad de vida, o existen fugas de dinero, implica cuentas claras por parte de la administración del Presidente y las autoridades municipales.

“LII.- Proponer la creación del Consejo de Protección Civil Municipal, para garantizar la seguridad de la población en caso de emergencias;”¹¹⁰

La importancia de este órgano radica en la importancia de contar con personal capacitado para apoyar a las comunidades ante la presencia de algún siniestro de alta magnitud que afecte no sólo a la población sino también a su entorno, actualmente en el país nos encontramos con los ejemplos de los desastres ocurridos en Veracruz y Chiapas por el Huracán Stan.

“LIII.- Promover la organización y preservación de los archivos históricos municipales;

LIV.- Nombrar al cronista municipal o al Consejo de Cronistas, como fedatarios del acontecer local, que preserve y fomente la identidad, de

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

*los pobladores con su municipio y el estado, que difunda las tradiciones y costumbres de las comunidades, y supervise el archivo de los documentos históricos municipales;*¹¹¹

Las fracciones anteriores recogen un principio muy significativo ya que, muchas veces hemos escuchado que para entender nuestro futuro es necesario conocer el pasado, esto implica que en cuento exista un acervo que incluya la idiosincrasia de nuestras comunidades, se conocerá la belleza de la identidad de las poblaciones rurales que conforman la diversidad no sólo del Estado de Oaxaca sino de toda la República.

“LV.- Constituir y actualizar el registro de la población municipal conforme a la reglamentación interna;

*LVI.- Establecer un sistema de estímulos y reconocimientos al mérito de los servidores públicos municipales y de los ciudadanos que conlleve a la eficiencia y modernización de la administración municipal, en la realización de sus actividades y en la ejecución de obras y servicios municipales;*¹¹²

*“LVII.- Fomentar las actividades culturales y las recreativas de sano esparcimiento además de fortalecer los valores históricos y cívicos del pueblo, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios;*¹¹³

En un estado tan vasto como lo es Oaxaca, es importante el fomento entre su población de acciones y programas que conserven sus tradiciones y su historia, ya que sólo así las próximas generaciones conocerán toda la belleza que existe en esta entidad, seguir exaltando sus ritos entre ellos la Guelaguetza que recoge lo mejor de esta cultura.

*“LVIII.- Desempeñar las funciones de registro civil cuando en su jurisdicción no exista éste, en auxilio de la autoridad respectiva;*¹¹⁴

Esta medida es importante ya que de esta manera se le da seguimiento a los nacimientos, defunciones, reconocimientos, etc., aspectos que van ligados a todas las personas.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Idem.

*“LIX.- Aceptar herencias y legados a favor del municipio;
 LX.- Establecer y actualizar la información económica, social y estadística de interés general;”¹¹⁵*

“LXI.- Elaborar y publicar en coordinación con las autoridades competentes el catálogo del patrimonio histórico y cultural del municipio, vigilando su preservación y coadyuvando a determinar cuales construcciones y edificios no podrán modificarse;

“LXII.- Otorgar poderes para pleitos y cobranzas a propuesta del Síndico respectivo cuando sea necesario;

LXIII.- Conservar y acrecentar los bienes del Municipio y llevar el registro en el que se señalen los bienes del dominio público y del dominio privado del Municipio y de la administración pública paramunicipal;

LXIV.- Crear órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia que le corresponda y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y

LXV.- Las demás que les señalen las leyes y reglamentos municipales.”¹¹⁶

El catalogo es muy amplio, cuenta con sesenta y cinco fracciones de las que mas del ochenta por ciento son atribuciones que sólo podremos ver su estricta aplicación y realización en los más grandes Municipios del Estado, que son los que alcanzan a formar un distrito rentístico y/o judicial, son alrededor de 25 distritos y son municipios que dentro de sus características tienen la forma de elegir a sus autoridades, de acuerdo al método de partidos políticos o planillas y mismos que tienen que sujetarse en estricto apego a lo que señala el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, jurisdicciones en las que si las comparáramos con alguna de las dieciséis delegaciones del distrito federal serían tan parecidas que podríamos entender su funcionamiento, es decir, en los que el trabajo administrativo llevado a cabo por los integrantes del ayuntamiento nos es tan ajeno que se considera que de acuerdo a la democracia que hemos denominado “delegada”, los electores han decidido votar y elegir a la planilla o partido político para que sus integrantes se hagan cargo de los problemas que tenga el municipio, que por esos se les paga.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem.

A diferencia de los municipios más pobres y con poca cultura política que son de los que me gustaría hacer hincapié ya que ellos también forman parte de nuestro sistema político. Los primeros, su funcionamiento es tan organizado que difícilmente podrá realizarse un cambio, de los marginados, por su propio estado, son tan maleables y a su vez tan rigurosos, que si se les enseña pueden instruirse sobre la teoría política y así permitir la participación incluyente de la mujer y no sólo como hasta el momento se le ha tratado, es decir como un mueble u objeto, que no piensa y no opina.

Al hablar de las atribuciones que tiene el Ayuntamiento, no debemos dejar de señalar cuales son las actividades que se encuentran prohibidas para los integrantes de éstos, por lo cual enunciare lo expresado en el Artículo 47 de la Ley Municipal que nos ocupa, que a la letra apunta:

“ Los Ayuntamientos no podrán:

- I.- Arrendar o dar posesión de los bienes del municipio, cuando no den cumplimiento a lo dispuesto por esta Ley, y cuando el plazo de la vigencia exceda el periodo de la gestión del ayuntamiento;*
- II.- Gravar la entrada o el tránsito de las mercancías o personas por el territorio de su municipio;*
- III.- Imponer contribuciones que no estén especificadas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas especialmente por la Legislatura;*
- IV.- Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie otorguen los particulares para la realización de obras de utilidad pública; y*
- V.- Tratar fuera del territorio del Estado, asuntos municipales que competen a los Poderes del Estado, si no es por conducto del Ejecutivo del mismo;*
- VI.- Suspender o revocar, por sí mismos, el mandato a ninguno de sus miembros.”¹¹⁷*

Esta disposición, constituye un medio de control, para evitar que los miembros del Ayuntamiento incurran en acciones que afecten al municipio o a las comunidades vecinas.

¹¹⁷ Idem.

2.4 IMPARTICION DE JUSTICIA.

En relación a este aspecto encontramos en el Título Séptimo de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca las disposiciones relativas a la Justicia Municipal.

La justicia en los Municipios de Oaxaca estará a cargo de los alcaldes o jueces municipales, ellos serán nombrados de acuerdo a lo establecido en el artículo 113 fracción VIII de la Constitución Local, su gestión será de un año a partir de la fecha de su nombramiento, pero dicho término podrá prorrogarse por acuerdo del cabildo hasta el término de su mandato.

Para efecto de entender los requerimientos constitucionales a continuación se reproduce la parte conducente a la administración de justicia señalada en el artículo 113:

“Artículo 113.- El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales....

fracción VIII.- La administración de justicia de cada Municipio estará a cargo de uno o más servidores públicos que se llamarán Alcaldes, por cada Alcalde Propietario habrá dos Suplentes que llevarán su respectivo número de orden, durarán en su cargo un año, y serán designados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

Para ser Alcalde se requiere haber cumplido veinticinco años antes del día de su designación y cubrir los mismos requisitos que se exigen para ser miembro de un Ayuntamiento.

Los Alcaldes son auxiliares de los Jueces y Tribunales del Estado, la Ley Orgánica respectiva establecerá el número que deba haber en cada Municipio, las funciones y atribuciones que les correspondan.”¹¹⁸

Las atribuciones de los Alcaldes o jueces municipales, se encuentran descritas en el artículo 112 de esta Ley Municipal, por lo cual a continuación se transcriben:

“I.- Conocer de los asuntos de jurisdicción voluntaria y de aquellos no contenciosos de su competencia que soliciten las partes con excepción de las informaciones de dominio y ad perpetuum;

¹¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Op. Cit., pág. 94.

II.- Auxiliar a los tribunales y jueces del Estado; por ende, desempeñar las funciones que unos y otros les encomienden, lo mismo en materia civil que en materia penal y para tal cometido, los alcaldes se ajustarán al mandamiento respectivo; y

III.- Conocer como instancia conciliatoria: De los asuntos civiles y mercantiles cuyo monto no exceda del importe de cincuenta salarios mínimos generales, vigente en la Zona Centro del Estado de Oaxaca, en el momento de la presentación de la reclamación.”¹¹⁹

Es importante aclarar que las partes tienen libre albedrío para acudir al procedimiento conciliatorio.

En el artículo 113 de la Ley que nos ocupa, se establecen los requisitos para iniciar el procedimiento conciliatorio, mismas que a continuación se señalan:

I.- El reclamante acudirá por escrito o por comparecencia ante el alcalde o juez municipal, precisando las pretensiones que reclame de su contraria, solicitando lo cite a su presencia para los efectos de la audiencia conciliatoria prevista en este precepto;

II.- El alcalde o juez municipal, con la copia de la reclamación correrá traslado a la contraparte, citándolo a su presencia para que comparezca a la audiencia de conciliación, la que se verificará en un término no mayor de diez días naturales a partir de la fecha en que se reciba la solicitud; si por cualquier circunstancia la audiencia no puede celebrarse en la fecha indicada, se verificará dentro de los siguientes ocho días naturales;

Si cualquiera de las partes no comparece después de haber sido citada personalmente por segunda vez, se entenderá que no desea la conciliación y se mandará archivar el asunto como concluido.

III.- En la Junta de Conciliación, el juez municipal exhortará a las partes a conciliar intereses, escuchando brevemente al reclamante y luego a su contraria, para que aleguen lo que a su derecho corresponda.

El resultado de la conciliación o avenimiento de las partes se hará constar en acta circunstanciada, señalando la indemnización que se hubiere pactado, forma de pago y en su caso, su aseguramiento.

Los acuerdos que se tomen tendrán carácter de cosa juzgada para todos los efectos procedentes y su ejecución en caso de incumplimiento corresponderá a los jueces de Primera Instancia.”¹²⁰

Es trascendental mencionar que cuando los municipios lo requieran, el Poder Judicial del Estado capacitará a los Alcaldes y expedirá un manual

¹¹⁹ Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, Op.Cit, pág. 13.

¹²⁰ Ibidem, pág. 14.

de procedimientos que sea comprensible y manejable, y así la autoridad realice sus funciones, lo cual reportará mayores beneficios a su comunidad.

Las medidas de apremio que pueden imponer los Alcaldes para hacer cumplir sus determinaciones, son:

- a).- Multa hasta por diez días de salario;
- b).- El auxilio de la fuerza pública;
- c).- Arresto hasta por treinta y seis horas.

Pero en el supuesto de que se requiera una sanción mayor, se puede dar parte a la autoridad competente, para solicitar su auxilio.

En los municipios se encuentra un rezago en materia de procuración e impartición de justicia, cuyas causas son la inexistencia de recursos económicos e infraestructura, y las violaciones procesales sistemáticas así como la falta de garantías de seguridad para las víctimas son frecuentes. Aun existe demora en la investigación de los asuntos y en los procedimientos penales; en general, hay una falta de resultados en la obtención de justicia.

2.5 ELECCIONES Y CAMBIO DE PODERES.

Es importante señalar que por la diversidad cultural que existe en el Estado de Oaxaca las elecciones se realizan de acuerdo a dos sistemas: 1) El sistema de partidos y el 2) basado en los usos y costumbres de las comunidades como ya se mencionó anteriormente 418 de los 570 municipios que integran el estado que nos ocupa asumen este método para el cambio de sus poderes. Dichos sistemas se encuentran consagrados en su Constitución Local en el artículo 25, donde se establece que:

“La elección del Poder Legislativo, así como la de los Ayuntamientos, tendrá lugar en la fecha que determine la Ley Electoral respectiva.

*La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos.*¹²¹

1) Sistema de elección basada en proselitismo partidista o de planillas.

Como se señaló anteriormente cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que estará determinado en función del número de población de cada comunidad como a continuación se describe:

Se contará con un síndico, cuando el municipio tenga menos de 20 mil habitantes y dos si excede de este número. Dicha autoridad tendrán la representación legal del Ayuntamiento.

Cuando el municipio tenga de 100 mil a 300 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores electos por principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los ayuntamientos se integrarán con quince concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores electos por el principio de representación proporcional.

Si la comunidad tiene de 50 mil a 100 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con nueve concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta 4 regidores electos por el principio de representación proporcional.

En los supuestos en que los municipios que tengan de 15 mil a 50 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con siete concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta tres regidores electos por el principio de representación proporcional.

¹²¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Op. Cit., pág. 30.

Pero si los municipios que tienen menos de 15 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta dos regidores electos por el principio de representación proporcional.

Los concejales que integren los ayuntamientos tomarán posesión el primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su cargo tres años.

En el artículo 20 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales se señala el término y la fecha para las elecciones ordinarias de los concejales de ayuntamientos, misma que será cada tres años, el domingo del mes de octubre del año de la elección, agregando que por cada miembro propietario se elegirá un suplente, para efecto de suplir al propietario en caso de ausencia.

2) Elecciones a través del sistema de usos y costumbres:

Gracias al reconocimiento a los usos y costumbres como sistema de elección municipal por primera vez en la historia de la legislación mexicana se tiene una ley positiva plural. Con lo cual el derecho electoral mexicano, abrió una puerta a un procedimiento electoral diferente pero eficaz; para los pueblos indígenas de Oaxaca constituyo un avance en el cumplimiento de sus demandas de respeto a sus formas de organización política y social.

En virtud, de lo anterior el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca creo la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres, para colaborar y garantizar la renovación de los ayuntamientos en los municipios que se rigen por normas del derecho consuetudinario, respetando en todo momento a las instituciones políticas propias u órganos de consulta que utilizan los municipios para nombrar a sus autoridades municipales. Dicha Dirección mantiene cierta vinculación con los municipios a efecto de atender sus necesidades y problemáticas en materia electoral.

Debemos mencionar que el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, ha establecido en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, normas que deben cumplir los municipios que se rigen por usos y costumbres, para llevar a cabo se jornada electoral, mismas que a continuación se señalan:

Haber desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferentes y arraigadas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus autoridades.

Es indispensable que los ayuntamientos electos por el sistema de usos y costumbres no tengan filiación partidista alguna.

En dicho ordenamiento legal se define al procedimiento electoral consuetudinario como el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio.

Sin embargo, hay que aclarar que aun cuando la ley electoral determina ciertos requisitos para ser electo como lo es contar con capacidad jurídica, las comunidades atienden primordialmente a los servicios que el individuo a prestado anteriormente, ya sea como topil (policía) hasta llegar al cargo de Presidente Municipal, ya que estos servicios se realizan para beneficio de su municipio, a veces sin recibir remuneración alguna.

El Consejo General del Instituto en su primera sesión del año electoral precisará que municipios renovararán a sus autoridades bajo este sistema y en el periódico oficial publicará un catálogo general de esos municipios. Por lo cual las autoridades encargados de la renovación de los ayuntamientos en cada circunscripción, informarán por escrito al Instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración de las elecciones.

La asamblea general del municipio decidirá como se integra el órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, de acuerdo a sus tradiciones.

El jurista Manuel González Oropeza señala que *“las formas de elección comunitarias mas frecuentes en los ayuntamientos por usos y costumbres son mediante elección directa al levantar la mano para el conteo de votos; que los ciudadanos que apoyan a un candidato se coloquen a un lado de la plaza o lugar de la elección y los que apoyan a otro en el lado opuesto; pasar al frente en donde se ubica un pizarrón, para que cada elector tome un gis y ponga una raya enseguida del nombre de su candidato; mediante urnas y en algunos casos con aclamación o aplauso; el Instituto Estatal Electoral determina con base en acuerdos con los ciudadanos la forma de elección y en ocasiones el universo de electores, por ejemplo hay comunidades en que solo votan los jefes de familia. Además, existe como nota peculiar que el mismo lugar de la elección es invariable y forma parte de la costumbre electoral.”*¹²²

Posteriormente de haber asumido alguna de estas formas de votación, se procede al cierre de la elección y al final de la elección se elabora un acta en la que deben firmar la autoridad municipal, los integrantes del órgano que dirigió el procedimiento electoral, aquellas personas de la comunidad que por costumbre deban hacerlo, los ciudadanos que en ella intervengan y quienes se considere pertinente, y después se emite la declaración de validez.

¹²² GONZALEZ OROPEZA, Manuel y MARTINEZ SANCHEZ, Francisco. El Derecho y la Justicia en las Elecciones de Oaxaca Tomo II, México, Tribunal Estatal Electoral, 2002, pág. 458 y 459.

CAPITULO III

INCLUSION DE LA MUJER EN EL AVANCE POLITICO Y SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES LEGALES

3.1 CONSTITUCION POLITICA Y SOCIAL DE 1917.

Antes de iniciar el estudio de la Constitución de 1917, es importante mencionar que en 1916 en los estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán se reconoce el derecho de las mujeres a la participación política, a votar y ser votadas en puestos públicos de representación popular.

Es a finales de 1916, cuando los revolucionarios se reúnen en Querétaro para reformar la Constitución de 1857, pero finalmente deciden redactar una nueva, pues las circunstancias de México en ese momento eran muy diferentes a las que había en tiempos de Juárez, cuando se hizo la de 1857.

Esta nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917, en la cual se incorporaron ideas de todos los grupos revolucionarios, se retoman las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como los ideales democráticos y federales de la Constitución de 1857; también son reconocidos los derechos sociales, como el de huelga y el de organización de los trabajadores, el derecho a la educación y el derecho de la nación a regular la propiedad privada de acuerdo con el interés de la comunidad.

El texto del artículo 34 de la Carta Magna de 1917 enunciaba cuales eran las condiciones indispensables para ser considerado ciudadano mexicano, por lo cual a continuación se transcribe dicho numeral:

*“Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, ó 21 si no los son, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir.*¹²³

Como puede observarse en el texto del artículo anterior no se expresa que las mujeres sean consideradas ciudadanos de la República, sin embargo por el hecho de señalar “mexicanos” sin hacer un distintivo entre hombres y mujeres, se entiende que la calidad de ciudadanos solo es otorgada a los varones que reúnan dichos requisitos.

3.2 REFORMA A LOS ARTICULOS 34 Y 115 CONSTITUCIONALES DE 1953.

Es importante antes de entrar al estudio de las reformas constitucionales de 1953 señalar los antecedentes que dieron lugar a estas transformaciones en nuestra Carta Magna.

“El 19 de noviembre de 1937, el Ejecutivo de la Nación inició la reforma al artículo 115, que se aprobó en ambas Cámaras y en la mayoría de las legislaturas locales, otorgando a la mujer el derecho de ciudadanía sin restricción de ninguna clase. Esta reforma a la que sólo le faltó la declaratoria legal, quedó abandonada en los archivos de la Cámara en forma inexplicable cerca de diez años posiblemente ante el temor de resultados contraproducentes para la vida política de la nación.”¹²⁴

La reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna realizada en el año de 1947, tenía como fundamento, razonamientos de los diputados para incluir a la mujer en la vida política de nuestra nación, por ello inician discusiones en la cámara baja para modificar en principio este artículo y al lograrlo orientar a la sociedad hacia un rumbo participativo e incluyente del llamado por muchos “el sexo débil”, es decir a la mujer y a través de reflexiones como las que a continuación se enunciarán.

¹²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA, Nuestra Constitución Cuaderno 13, México, 1990, pág. 67.

¹²⁴ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. Número 32, México Distrito Federal, Viernes 20 de diciembre de 1946, pág. 6.

“El proyecto de reformas a que se contrae la proposición del C. Presidente tiene como fundamento primordial la necesidad de incluir a la mujer mexicana como participante en las elecciones municipales.”¹²⁵

Dentro de la iniciativa que señalo se encuentra a manera de exposición de motivos lo siguiente:

“Es indudable que el hogar, en cuyo seno tiene la mujer un papel preponderante y exclusivo, es el básico elemento de toda organización social, porque en él, los hijos reciben una educación que más tarde será el plinto donde descansen sus actividades futuras en relación con la ética social. Por ello, la colaboración de la mujer en la vida política de los pueblos, ayudará en la selección de personas o en el desempeño de cargos Consejiles mejorando la integración de estas corporaciones que por mandato de la Constitución, son la base de la organización política y administrativa de la República.

La educación, condiciones sociales de vida y las peculiares características de la mujer, hacen que su participación en las elecciones municipales represente un factor en la moralización del proceso electoral y en la administración del municipio. Si la legislación civil trata de suprimir todo injusto privilegio entre personas de sexo distinto, no se explica que en un régimen político democrático, continúen estas diferencias, ya que, directa o indirectamente, la mujer en el hogar, como colaboradora de su esposo, bien a través de sus compañeros de trabajo contribuye a la formación de la opinión pública y es fuente de orientación de todo gobierno, y de cooperación en las relaciones de gobernados y gobernantes.

La actividad de la mujer en la vida moderna es demasiado importante para seguir ignorándola en la contienda cívica. Está en las fábricas, en las Universidades, en el campo, en las luchas sociales más importantes de nuestro tiempo, en las oficinas y en las escuelas, continúa en el hogar, sale a las calles en manifestaciones, organiza mítines, actúa en las luchas armadas y favorece la llegada al Poder de Gobiernos Revolucionarios en beneficio de los intereses de la colectividad.”¹²⁶

Los licenciados, Francisco Sarquís, Braulio Maldonado y Agustín Olivo Monsiváis, mismos que integraban la Primera Comisión de Puntos Constitucionales presentaron como argumentos integrantes del dictamen a la Cámara de Diputados lo siguiente:

¹²⁵ Ibidem. pág. 5.

¹²⁶ Idem.

“La reforma constitucional que inicia el Ejecutivo, es, a no dudarlo, de honda trascendencia para la vida social y política de México y los motivos que la sustentan son muy dignos de tomarse en consideración, porque interpretan en términos generales nuestra realidad histórica: el proceso estimulado por nuestras luchas internas, de etapas sucesivas para lograr el afianzamiento de los derechos del pueblo que en todo régimen democrático constituyen, en principio, la igualdad de todos los individuos que ante la ley forman una nación. Siendo este el criterio filosófico que ha inspirado a nuestra evolución jurídica y política y han sancionado nuestras leyes fundamentales, desechamos los prejuicios seculares sobre la inferioridad mental de la mujer, sobre su capacidad como elemento activo en la vida civil y en la lucha social, como coronamiento de este proceso de integración jurídica determinado por las doctrinas igualitarias, lógico es que lleguemos al día en que tengamos que reconocérsela como factor necesario ni igual que el hombre en nuestra organización social y crítica, dándole no tan sólo una participación directa en los negocios públicos, sino el otorgamiento de los derechos de la ciudadanía.”

“Las anteriores argumentaciones que hemos tomado de diversos estudios hechos al respecto, han formado en nuestro espíritu la convicción de que este paso no es sino un acto de conveniencia nacional.”

“En cuanto al aspecto jurídico de la iniciativa en estudio, encontramos que si bien es cierto que el artículo 34 de la Constitución otorga la ciudadanía sin distingos de sexo, en la discusión relativa a este ordenamiento en el seno del Congreso Constituyente, se expresó por la Comisión relativa que dicho inciso legal no tenía en cuenta a la mujer que por ende no le otorgaba ningún derecho político.”

“Es indudable que el Poder Ejecutivo al enviar la iniciativa que estudiamos, comprendió la necesidad de reformar la sugerencia anterior, con el objeto de demostrar, ya en la práctica, la utilidad y la necesidad de darle al sector femenino de la nación un derecho que en forma paulatina llegará hasta su otorgamiento integral.”

Respecto a la iniciativa que hoy se estudia, ésta fue aprobada por el Senado de la República en forma tal, que parecía que al mismo tiempo que, se adicionaba el párrafo primero de la fracción I del Artículo 115, se suprimía el párrafo segundo y ante tal incongruencia y en obvio de trámites inútiles, esta Comisión fue informada que, en el caso solamente hubo error de redacción en el artículo único del proyecto de Ley y por lo mismo, el caso no tiene importancia capital.”

Las consideraciones anteriores fundan el siguiente proyecto de decreto que sometemos a vuestra consideración:

Artículo único. Se adiciona el párrafo primero: de la fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115, Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no, habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el, Gobierno del Estado. En las elecciones municipales, participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones con derecho de votar y ser votadas.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.-México, D. F. 19 de diciembre de 1946.-licenciado, Francisco Sarquís.-licenciado, Braulio Maldonado.-licenciado, Agustín Olivo Monsiváis, A discusión en la sesión próxima.¹²⁷

Dentro de la discusión del dictamen presentado con antelación encontré para efectos de este trabajo las siguientes consideraciones que me parece pertinente enunciar.

La primera de ellas se refiere a la rotunda negativa de reforma que realizó en la tribuna el diputado Aquiles Elorduy y que comienza:

“Señores diputados: Comienzo por pedir gentilmente a las damas que adornan hoy nuestras galerías que tengan la bondad de no sisearme con mucha crudeza, porque seguramente el aplauso no lo voy a recibir ni por pienso.

A mí me han siseado muchas veces en esta Cámara y en otras muchas asambleas públicas, pero generalmente los hombres, y casi nunca me he dolido de esos siseos, pero, francamente, una manifestación hostil de parte del bello sexo me dolería.

Ruego, pues, a las damas que me perdonen si estoy en contra del dictamen.

Señores diputados: Está ante ustedes, ahora si verdaderamente, el reaccionario más acabado que se pueda imaginar. A tal grado llega mi reaccionarismo en esta materia, que estoy en contra hasta de mis compañeros de "Acción Nacional" es decir, quizás soy el único en la Asamblea que va a objetar el dictamen. Y por cierto, mis objeciones no se van a fundar en que el dictamen no haya sido bien estudiado o deje de comprender consideraciones muy fundamentales; es hecho con sentimiento, con ingenio, con corazón y hasta con patriotismo.

Pero yo, que tendré que votar en contra, debo explicar por qué será mi voto negativo, pues si solamente desde mi asiento, desde mi curul dijera ¡No! llamaría así la atención, y a la mejor se supondría que era por prurito de estar en contra de alguna iniciativa oficial. Yo voto en contra de la autorización del voto a la mujer lo mismo en elecciones municipales que en cualesquiera otras, por las siguientes consideraciones:

El hogar mexicano es, por lo que yo he observado en mi vida y comparándolo con hogares de países que he visitado en Europa y en

¹²⁷ Ibidem., pág. 6.

Estados Unidos, es el hogar selecto, perfecto, en donde la ternura llena la casa y los corazones de sus habitantes gracias a la mujer mexicana que ha sido y sigue siendo todavía un modelo de abnegación, de moralidad, de mansedumbre, de resignación, etcétera, etcétera. No me vaya extender mucho, en estos puntos, porque ustedes los conocen seguramente como yo.

Yo tengo la sensación, tengo el sentimiento arraigado dentro de mi alma de que esas virtudes del hogar mexicano están modificándose en contra. Ya el modernismo, ciertas costumbres venidas de fuera, están introduciéndose en las familias, y esas costumbres están alejando a las madres mexicanas un tanto cuanto de sus hijos, de su casa y de su esposo.

Yo hablo con esta especie de crudeza, porque el orador debe hacer giros que demuestren cómo el interior de sí mismo está afectado por una sensación especial, profunda, de cariño a los hogares mexicanos y a las costumbres mexicanas. La idiosincrasia de la mujer mexicana no es para la política; es de tal manera sencilla e influye tanto en su corazón el esposo, el hijo o el padre, que no tiene la fuerza necesaria de resistencia para no guiarse en muchos casos por los varones de su casa. No creo yo que vaya a representar realmente una fuerza pública en la política, diferente de los individuos que forman su hogar. Y si no lo va a hacer, si se va a guiar en su votación, en sus discursos, en sus asambleas, por la inspiración varonil, no veo yo cual es el objeto. Por último, hay una razón de egoísmo: los jefes mexicanos de familia tenemos en el hogar un sitio donde no tenemos defectos. Para la mujer mexicana, su marido, si es feo, es guapo; si es gordo, es flaco; si es tonto, es inteligente; si es ignorante, es un sabio. Y esa es una virtud, porque a tal grado el amor inclina a la mujer para ver en su compañero un ser superior que, aun cuando mil veces -y las más- es más inteligente que el hombre y dotada de mayores cualidades morales, las oculta, oculta su superioridad porque quiere enaltecer, a los ojos de ella misma y de su familia, al jefe de la casa.

Si vamos perdiendo los hombres y aquí está la parte egoísta las pocas fuentes de superioridad, por lo menos aparente que tenemos en el hogar, vamos a empezar a hacer cosas que no sean dignas de nosotros. Ya no hay méritos mayores en el jefe de familia, como no sea que gane el dinero para sostener la casa; en muchas ocasiones, lo ganan ellas a la par que los maridos. De manera que, si en la política, que es casi lo único que nos queda, porque en la enseñanza también son hábiles y superiores; si vamos perdiendo la única cosa siempre aparatosa, que es la política, las cuestiones externas de la casa para que nos admiren un poco; si vamos a ser iguales hasta en la calle, en las asambleas, en las Cámaras, en la Corte Suprema, en los tribunales, en los anfiteatros, etcétera, etcétera, pues, entonces, que nos dejen a nosotros, que nos permitan bordar, coser, moler y demás.

No es necesario extenderme más, y conste que, a. pesar de mi súplica encarecida, he sido objeto de las censuras de una señora que

probablemente ya tiene un municipio arreglado, o de otro señor que probablemente va a ser gobernador de un Estado.

Voy a concluir. Voy a recordar en estos momentos una anécdota del famoso parlamentario Querido Moheno. Querido Moheno era un individuo que subía a esta tribuna y que invariablemente provocaba alguna agitación. Las galerías estaban en su contra la mayor parte de las veces, y él, una de tantas ocasiones, poniéndose en esta postura, se dirigió a las galerías y les dijo: "Muchísimas gracias por esta manifestación hostil. Lo que a mí me importaría mucho en la vida, sería pasar inadvertido; pero con que me ataquen o me censuren, con tal de que yo no pase inadvertido, estoy conforme". Yo también estoy conforme con la crítica con tal de no pasar inadvertido.

*He hecho la exposición que me dicta mi conciencia; que me dictan mis sentimientos. Tengo obligación de servir a mi intelecto; lo he servido con la formalidad que me caracteriza. Yo estoy en contra del voto municipal para la mujer; seguiré estando en contra por los muchos años que todavía me quedan de vida.*¹²⁸

En favor del dictamen se pronunció el diputado Joel Pozos León señalando:

"Después de escuchar las palabras del compañero Elorduy, miembro de "Acción Nacional", veo, con mucha satisfacción, que él ha hablado a nombre de un pasado mexicano que ya se está liquidando. (Aplausos en las galerías). Yo voy a hablar a nombre de una generación nueva que quiere un México mejor. (Aplausos en las galerías). Yo voy a hablar a nombre de los principios más claros de la Revolución Mexicana que tuvo como partícipe en ese movimiento a la mujer mexicana, y aquí hacemos honor a ella.

¡Qué pobres y qué insignificantes parecen las palabras del pasado frente a las palabras preñadas de porvenir, en la gente joven, en la generación nueva, en la doctrina de la Revolución Mexicana! Hemos visto aquí, hace unos momentos, Cómo Elorduy trae a cuento las viejas cosas, las ya manidas cosas, para decir que la mujer no debe participar en la vida de la nación mexicana. El cierra los ojos ante la realidad; se pone a decir que la mujer no tiene personalidad; que la mujer no es igual; que no debe ser igual, y que eso entraña un peligro, porque con el voto la mujer va a perder su integridad en el hogar; porque la mujer va a abandonar el hogar. He allí las ideas manidas, de todos los días que carecen completamente de valor, porque si la mujer es incapaz, hagámosla capaz; si la consideramos inferior, pongámosla a nivel de nosotros. Ella, que ha sido el recipiente donde todas las cosas más nobles y más grandes se han gestado; ella, que ha sido la que nos ha dado la vida; ella que siempre ha sido la abnegada y la silenciosa, no debe seguir siendo en lo futuro eso: la esclava del hombre.

¹²⁸ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, México Distrito Federal, Lunes 23 de Diciembre de 1946, pág. 1 y 12.

Yo quiero suponer, y no por simple halago a las galerías, sino porque así lo siento en el corazón, yo quiero suponer que la mujer no tenga el mismo genio, el mismo carácter del hombre; que la mujer sigue siendo un ente para muchos hombres; pero miremos la realidad histórica: la mujer no ha sido nunca inferior al hombre, sino por culpa del mismo hombre; al contrario, ella nos ha educado, nos a enseñado a leer, y a creer. Su alta misión educadora, su grande experiencia como conductora de niños y de adolescentes, como economista práctica, como interesada en las cosas mínimas y grandes del hogar, que es la célula de la nación, debe ser aprovechada para la vida pública. Ya México está maduro para este hermoso espectáculo y este acontecimiento histórico. Decía el señor diputado Elorduy que el voto femenino tiene para él el inconveniente muy grave de que al otorgársele se desquician las bases del hogar, que se acabarán los sentimientos más nobles de la mujer. Esto me parece un error. Pues las virtudes de la mujer mexicana son, efectivamente, como él lo dijo, selectas y perfectas. Pero ya no basta el elogio, de la mujer con su mansedumbre y su resignación. Lo que vamos a hacer, si es que ustedes, señores diputados, aprueban el proyecto de la comisión, es darle a la mujer la misma igualdad que al hombre para que intervenga en la cosa pública. Entendiendo que como ya se ha demostrado está ya capacitada, para tal cosa.

¡Qué cosa son los municipios, sino las células que están más cerca del corazón, del hogar, y quién mejor que la mujer para poder lograr que los más grandes principios de la Revolución se hagan efectivos! Si las mujeres son igual a los hombres en este sentido, yo creo que debemos darles el sufragio; y si no lo son, pues, todavía mejor para que lo sean.

Hay que agregar más todavía: el interés que tiene la mujer en la vida cotidiana, del niño, del adolescente y del hombre, en los graves problemas que afectan a la educación, al manejo de la casa, en los deberes sociales del marido, son una demostración de que ella también tiene, por intuición, interés en lo que atañe al municipio; y esto nos lleva a la conclusión de que por eso está capacitada para intervenir en la cosa pública.

Yo no me forjo demasiadas ilusiones en cuanto a que desde esta sola vez, desde un principio con la intervención de la mujer en las elecciones municipales mejore íntegramente el panorama de México; pero es indudable que si con todo valor se le da esta participación a la mujer, con su cooperación, con sus virtudes, los municipios iniciarán una era de saneamiento y moralización que ha de redundar en beneficio de México.

Más si con los hombres del pasado, seguimos pensando que la mujer debe ser la esclava abnegada, el mueble silencioso, entonces de nada serviría el sacar a la mujer del hogar. ¿Pero es que acaso no estamos ya en el siglo XX? ¿No hemos presenciado desde la guerra del 18 y desde esta otra tremenda guerra cuyos ecos aún nos ensordecen, que la mujer participa en todas las actividades que antes se le negaban y que lo ha hecho con eficacia y con fecundidad para la vida humana? La mujer ha participado en la guerra y os capaz de

participar en las más grandes tareas de la paz. Ella desarrolle actividades en los talleres, en las fábricas, en los campos, en las universidades. Y en todos lados ha puesto su ejemplo creador que la hace acreedora a que se le dé los mismos derechos que al hombre.

¿Que la mujer ha perdido su femineidad porque participa en estas actividades de la vida y la cultura? ¿Pero por qué habría de perder sus esenciales virtudes si en esto radica su carácter y su fuerza? ¿Qué, acaso, la política es, como a veces se dice, una actividad nada más masculina? ¿Qué, acaso, no estamos presenciando en México una nueva alborada en la que vamos a dejar a la noble compañera del hombre relegada como la eterna Penélope tejiendo la tela de su dolor y su desesperanza? ¡No! La ancestral Penélope ya no debe esperar sumida y silenciosa al ingenioso Ulises para cuando vuelva del proceloso mar de la vida.

El dar el voto a la mujer es bueno en sí mismo; es un reconocimiento de los valores más característicos de la compañera del hombre, es un reconocimiento a la libertad a que tiene derecho. El voto para la mujer representa más dignificación y más personalidad. Y sobre estas dos bases, la dignificación de la mujer en un sentido moderno y su auténtica personalidad, se hará posible una vida más plena y más efectiva.

Yo sé que invocando los sentimientos de ustedes, señores diputados, encontramos que la mujer tiene todo el reconocimiento que nos merece. Pero es necesario que no solamente reconozcamos los méritos ancestrales, sino las posibilidades creadoras de ella. Hagamos efectivas las palabras que durante su campaña política pronunció el ahora Presidente de la República, Miguel Alemán, cuando dijo que para los puestos de elección popular en el municipio, base de nuestra organización política, la mujer tiene un sitio que la está esperando. Porque la organización municipal es la que tiene más contacto con los intereses de la familia y la que debe atender más a las necesidades del hogar y de la infancia. Para ese fin, lo dijo entonces Alemán, y ahora yo pido que lo hagamos realidad, promoveremos oportunamente la reforma constitucional necesaria.

Hagamos ahora realidad la promesa que entonces se hiciera a la mujer mexicana y que ahora se cumplan estos nobles propósitos. Pues seguramente que sobre esta base habrá de mejorar nuestra vida institucional.

Esto que vamos a hacer hoy lo han hecho ya otros países como Estados Unidos e Inglaterra, como España y allí no han acontecido las catástrofes de que nos hablan los pesimistas. Tenemos que dar el voto a la mujer comprendiendo las grandes ventajas que esto implica y sin el temor de que ella nos desplace de la vida política como parecía insinuarlo el diputado Elorduy.

Yo sé, señores diputados, que ustedes que conocen las grandes virtudes de la mujer mexicana no van a escatimar su voto a partir de este momento pues así reconoceremos un acontecimiento histórico tan evidente que está a los ojos de todos y es una cosa cotidiana.

He venido para apoyar el dictamen porque existen en su favor graves razones de carácter sociológico, porque hay un verdadero interés en

*la mujer mexicana, porque es necesario dar un mentís a todos aquellos que tienen temor de que la mujer sea manejada desde los confesionarios, o por los tiranos. No existe tal peligro, pues por encima de todo se habrán de imponer las más limpias virtudes de la mujer que nos ha enseñado a creer y amar a México con ese amor entrañable e ideal que ha hecho posible el advenimiento de esta hora en la que ella, la mujer, tiene una participación decisiva porque México es la obra suya, ya que en el hogar de niños nos guió los primeros pasos y nos debe iluminar en la madurez y en la plenitud del sol del mediodía como en la obscuridad de la noche. ¡Que México se encuentre en el futuro engrandecido por la cooperación más eficaz de la mujer y así podremos exclamar que a partir de este momento verdaderamente hemos encontrado nuestro destino!*¹²⁹

Después de una acalorada discusión y exposición de los argumentos dentro de las galerías se levantó el diputado José Castañón quien pidió la palabra para aclarar y a su vez expresar:

“Como he pedido la palabra para una aclaración, no me extenderé en mi exposición, pero sí quiero aclarar al compañero Elorduy; que desde el año de 1925 se encuentra la mujer capacitada para emitir su voto y para ser votada en el Estado de Chiapas. Siendo Gobernador Constitucional del Estado el señor general Carlos Vidal, tuve el honor de promulgar una ley, siendo yo Gobernador Interino, en que se le concedió el voto a la mujer, y desde entonces, para acá, no hemos visto que en Chiapas el hogar se haya desquiciado, ni hemos visto tampoco que la mujer haya sido un inconveniente para que de su voto, sino, por el contrario, ha enaltecido y ha levantado el espíritu cívico de todos los chiapanecos. Representantes de esta Cámara, de la Cámara de Senadores y de otros altos funcionarios que han estado en Chiapas en diversas ocasiones, en diversas épocas de elección, se han dado cuenta perfecta del magnífico espectáculo que presentan las mujeres con los hombres caminando para ir a dar su voto por determinadas personas, y no sólo en Chiapas la mujer tiene derecho al voto para las cuestiones municipales, sino también para las elecciones constitucionales de Gobernador. En Chiapas, hemos tenido mujeres que han desempeñado puestos como diputados locales, como presidentes municipales y otros altos puestos del Estado, y en ninguna de esas ocasiones hemos visto que la mujer haya sido un inconveniente ni que los hogares se hayan desquiciado, sino todo lo contrario. En esta virtud, como no puedo extenderme en las consideraciones por las cuales se le concede el voto a la mujer, porque ha sido una, simple aclaración la que yo he hecho, quiero que

¹²⁹ Ibidem., pág. 12, 13 y 124.

*el señor licenciado Elorduy no tema que se presenten todos esos inconvenientes que ha señalado en esta tribuna.*¹³⁰

El C. diputado Francisco Sarquís Carriedo tomó la tribuna para nuevamente hacer hincapié en lo que como Comisión de Puntos Constitucionales había determinado presentar a discusión en esa Cámara:

"La colaboración de la mujer en la vida política de los pueblos, tiene que ayudar en la selección de los hombres que han de administrar el municipio, que como reunión de familias no es más que un hogar comunal. La educación, las condiciones sociales de vida y las peculiares características de la mujer, la convierte en un factor de moralización en las actividades municipales.

He aquí la médula de la iniciativa presidencial; esperanza de que la mujer aún no contaminada del impudor de la época, sea el arroyo que desaloje las aguas cenagosas que desgraciadamente, las más de las veces, infectan a los hombres públicos y es que lluvia cívica y por ende política de los pueblos, debe tener su corriente porque es como el agua que si no corre, se estanca, y si se estanca, se corrompe.

No estamos ya en las épocas medioevales en que la mujer era una cosa, ni mucho menos, compañero Elorduy, podemos ser partidarios del pensamiento de Santo Tomás de Aquino cuando sostiene "que la mujer ...es un ser accidental y frustrado indigno de entrar en la creación primitiva" ni tampoco en los años del 17, época de la juventud de usted, compañero Elorduy, cuando aún la mujer no despertaba a la vida de estudio y trabajo y vegetaba enclaustrada en el hogar; nuestro tiempo es tiempo nuevo, tiempo de actividad, de energías humanas sin distingos de sexo y así, como pañero Elorduy, la mujer no tan sólo está en el hogar, está en las fábricas, en las escuelas, en el campo o en las universidades, en las oficinas o en los mítines; en el comercio o en las luchas sociales.

Por eso no es justo que se le siga ignorando en la vida política. Hay quien duda de su utilidad y necesidad social. Demos oportunidad a la mujer y luego reclamemos el éxito. Es absurdo afirmar que ella es nociva en las actividades cívicas o pensar como Elorduy en su fracaso, sin haberle dado oportunidades para demostrar lo contrario. No debemos exigir su triunfo antes de la lucha así como no podemos esperar un premio antes de la victoria.

El paso que pretende darse es de tal naturaleza que el ánimo cobarde se pregunta: ¿No es peligroso? La conveniencia indaga: ¿Será político? La vanidad interroga: ¿Será popular? Pero la conciencia nos dice: ¡Es justo! Y lo que es justo, es popular, es político y jamás puede ser peligroso.

¿Que la mujer no está preparada para la contienda electoral? Es cierto en parte. ¿Pero puede decirse lo contrario en forma contundente respecto al varón mexicano, a pesar de los treinta años de experiencia?

¹³⁰ Ibidem., pág. 14.

En la República, según datos proporcionados por la Dirección General de Estadística, hay nueve millones seiscientos noventa y cinco mil setecientos ochenta y siete hombres y nueve millones novecientas cincuenta y siete mil setecientos sesenta y cinco mujeres. El número es casi igual. Existen tres millones seiscientos mil novecientos diecisiete hombres alfabetizados y tres millones doscientos ocho mil trescientas veinticuatro mujeres que saben leer y escribir. La cantidad es similar, lo que indica que la mujer está en iguales condiciones educativas que el hombre para recibir una preparación cívica. ¿Por qué ignorar y no dar oportunidades a ese cincuenta por ciento de energía ciudadana que permanece olvidado?

Es cierto que para ochenta y cinco mil cuatrocientos treinta y ocho hombres con profesión, ocupación liberal o de tipo profesional ejercidas libremente hay solamente ocho mil veintidós mujeres en iguales circunstancias. ¿Pero eso implica desechar a los ocho mil cerebros femeninos preparados con el saber para esta gestión?

Los datos que a la comisión dictaminadora proporcionaron las centrales obreras y campesinas, arrojan una suma de un millón doscientas trece mil ciento cuarenta y tres mujeres organizadas en la República, sector femenino donde el concepto revolucionario tiene un asiento que sólo falta consolidar con la enseñanza y la preparación.

Tiempo es de hacer responsable públicamente a la mujer de su línea política, y bien sabemos que no hay mejor manera de liquidar los residuos retardatarios que las contiendas públicas.

En América son ya Estados Unidos, Cuba, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Bolivia las naciones en que la mujer ejercita el derecho del voto y México ofrece el espectáculo de la más lamentable y extraña de todas las contradicciones: fomenta su posición en la avanzada de la Revolución Social del Continente Americano y mantiene privilegios por motivos de sexos, sosteniendo en una situación de inferioridad a la mujer.

Nietzsche ha dicho: "Toda la vida no es sino tinieblas cuando ignora la acción; toda acción es ciega sin el saber, el saber es vano, sin el trabajo y todo trabajo carece de sentido sin el amor". Reconocemos que la mujer tiene capacidades para el saber, para el amor, para el trabajo; otorguémosle la acción que le falta para que su vida cívica salga de las tinieblas y nos ayude así, sin egoísmos y sin temores, en esta esperanza que se avizora en el rubio amanecer, la esperanza de hacer de México un México mejor."¹³¹

Una vez que había sido declarado suficientemente discutido el dictamen se procedió a la votación de los miembros de la Cámara, la cual quedo del siguiente modo:

¹³¹ Ibidem., pág. 14 y 15.

Por 77 votos de la afirmativa contra uno de la negativa fue aprobado el dictamen en lo general. Quedo a discusión en lo particular y se abrió el registro de oradores.

Sin embargo, posteriormente, el Diputado Juan Gutiérrez Lascuráin se pronunció para realizar una modificación que conlleve una ampliación a la reforma planteada en el dictamen recién votado:

“Antes que nada, quiero aclarar que hablo en contra del dictamen en lo particular, no porque me oponga al voto de la mujer, sino porque considero que es muy justo, que es muy debido, el que la mujer tome participación en la vida municipal; que es necesario rodear esa vida municipal de todas las posibilidades para que el esfuerzo de la mujer, que de aquí en adelante, va a desarrollar con nosotros los hombres, en la vida de la ciudad, sea todo lo fructífero posible y, por lo tanto, voy a permitirme proponer algunas adiciones al proyecto del Ejecutivo.

El dictamen de la Comisión y lo que aquí hemos oído al discutir en lo general la iniciativa que nos ocupa, se han basado, de una manera casi específica, en las cualidades de la mujer para tomar participación activa en la vida pública del municipio. Soy el primero en reconocer las virtudes de la mujer mexicana que la hacen de una manera específica, apta para preocuparse y trabajar en los asuntos municipales; pero creo que nos hemos apartado un tanto cuanto, como decía hace unos momentos el diputado Magro Soto, del problema de fondo de la iniciativa del Ejecutivo. A ese problema de fondo es al que quiero referirme de una manera específica, porque no es sino una razón más, de peso, una razón más grande para que la mujer sea la colaboradora del hombre en el desarrollo de la vida municipal. El municipio, pudiéramos decir, tiene dos aspectos fundamentales: tiene el aspecto nacional político que le concede el artículo 115 al proclamarlo base de la organización política de la República Mexicana. El municipio libre debe ser la fuente, debe ser de donde dimanen, según lo reza el propio artículo 115 en su forma actual y en la forma en que se propone por el Ejecutivo, la fuente, digo, de la democracia y de la libertad en los Estados Unidos Mexicanos. Cumplirá con tal misión siempre y cuando su vida sea una afirmación categórica de la democracia y de la libertad. En forma contraria, el Municipio no será más que una medida de esclavización de los hombres y de las mujeres de México. El municipio puede ser o bien la fuente más grande de prosperidad de la patria, o puede ser, si está mal regido, mal administrado, mal gobernado, la fuente más grande de desgracias y de esclavitud para el pueblo de México. Pero tiene otro aspecto en que, como ya se dijo aquí, entra de lleno la mujer en la vida municipal. Podemos considerar que el municipio es la prolongación: del hogar. El municipio no es otra cosa que la casa

grande, porque el municipio lo constituyen las calles, las plazas, las escuelas, los mercados y los jardines; el municipio está constituido por los lugares de trabajo; el municipio está constituido por las cunas y los sepulcros, el municipio está constituido por una tradición que se viene remontando desde hace muchos años, desde hace muchos siglos, que nos va ligando con nuestros antepasados a través de una tradición, a través de un ideal, a través de un amor. En el municipio están enterrados nuestros muertos; en el municipio están aquellos que nos dieron a nosotros la vida y que nos ligan con el pasado, pero que al mismo tiempo a través de nosotros nos ligan con el futuro de las cunas que hallamos también en el municipio; y allí es donde la mujer recobra su estatura gigantesca como la fuente de la vida, como el lazo de unión que nos liga a los que fueron, a nuestras madres, a nuestras abuelas y que nos dan también a nuestros hijos y a nuestros nietos, que serán parte de nuestros propios espíritus y de nuestros cuerpos.

Nadie más capacitada que la mujer con su visión del hogar, con su visión de limpieza y de servicio dentro de nuestras casas; nadie más capacitada que ella, digo, para llevar a la casa grande la misma impresión de servicio y de limpieza. ¿Quién está más íntimamente ligada con estos servicios, buenos o malos, que la mujer de casa que, o tienen agua abundante para lavar sus pisos y las ropas de sus hijos, o carece de ella, sufriendo continuamente por la falta de atención del municipio? ¿Quién más capacitada que ella para preocuparse por los parques y los jardines donde sus hijos vayan a recibir el oxígeno, el sol y la alegría del ejercicio que necesitan para su desarrollo integral? ¿Quién más capacitada que ella para poder saber si el mercado que da el municipio está todo lo limpio, todo lo sano que es indispensable para que no lleve a su casa el germen de la muerte, o, si por el contrario lleva la salud y la vida a sus hijos, a su esposo y a ella misma?"¹³²

Concluida la intervención del diputado, el secretario Guerrero Esquivel pregunta a la Asamblea si se considera suficientemente discutido en lo particular el punto a debate, manifestando que los que estén por la afirmativa se sirvan expresarlo, Discutido, se procede a la votación nominal en lo particular.

Realizado lo anterior se expresa que el dictamen fue aprobado en lo particular por 78 votos de la afirmativa contra 2 de la negativa, y se declara aprobada la reforma constitucional y pasa a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.

¹³² Ibidem., pág. 19 y 20.

Una vez aprobada la reforma fue publicada en el decreto del Diario Oficial de la Federación, para quedar en los términos siguientes:

“DECRETO que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

MIGUEL ALEMAN VALDES. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente.

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que lo confiere el artículo 115 de la Constitución General y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables legislaturas de los Estados declara adicionado el primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO UNICO.-Se adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre esta y el gobierno del Estado.

En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”¹³³

En virtud, de que ha sido analizada la reforma al artículo 115 Constitucional en el año de 1947, procederemos al estudio de las reformas a los artículos 34 y 115 de 1953.

Al respecto la autora Patricia Galeana señala que: *“el 2 de diciembre de 1952, fue enviada al Congreso de la Unión una de las primeras iniciativas presidenciales: relativa a las reformas de los Artículos 34 y 115 de la Constitución Política, a fin de que la mujer ciudadana de México entrara al pleno goce de sus derechos políticos. El mismo mes, las Cámaras*

¹³³ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, México Distrito Federal, miércoles 12 de febrero de 1947.

*mexicanas aprobaron las reformas a los Artículos 34 y 115 de la Constitución de 1917. La Cámara de Diputados en su sesión del 22 de diciembre las aprobó por unanimidad, y después el Senado, registrándose sólo un voto en contra y 42 a favor. Posteriormente se obtuvo la aprobación de reformas a la Constitución de las legislaturas de los estados, para la vigencia de las citadas reformas.*¹³⁴

La Iniciativa presentada por el C. Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, en la expresaba lo siguiente:

"Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

"Considerando que a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

"Considerando, que siempre ha abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

"Considerando asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle iguales derechos políticos que al hombre; y reformar el artículo 115 de la propia Constitución, derogando la adición que figura en la fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

"En virtud de lo anterior y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal, someto a la consideración de vuestra soberanía, la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 1. Se reforme el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

¹³⁴ GALEANA, Patricia (Compiladora), *La Condición de la Mujer Indígena y sus Derechos Fundamentales Tomo I*, México, Ed. UNAM, 1998, pág. 45.

"Artículo 34. Son ciudadanos de la, República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

"I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, ó 21 si no lo son, y

"II. Tener un modo honesto de vivir.

"Artículo 2º. Se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución, para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

"Al rogar a ustedes dar cuenta con la presente iniciativa a ese H. Congreso, les reitero mi consideración distinguida.

"México. D. F., a 2 de diciembre de 1952.-El Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines". -Recibo, y a las Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación e imprímase."¹³⁵

Dichas reformas constitucionales iniciadas por el Ejecutivo y aprobadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, fueron comunicadas el 24 de diciembre de 1952 a las Legislaturas locales de las 28 entidades federativas de la República Mexicana, las cuales que unánimemente manifestaron su aprobación a las reformas al artículo 34 y 115 constitucionales, para efectos de cumplir con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución.

¹³⁵ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, México Distrito Federal, Martes 9 de Diciembre de 1952, pág. 2 y 3.

Consideramos importante incluir en este trabajo de investigación, algunas opiniones vertidas por los Diputados que participaron en la discusión del Dictamen para dichas reformas en lo general.

Para ello citamos algunas partes de la ponencia del C. Diputado Ernesto Gallardo Sánchez, en la cual señala lo siguiente:

"Conocido es un principio de Derecho Constitucional que establece que cada país, bajo el imperio de los hechos: como consecuencia de su evolución histórica, determina cuáles son los individuos miembros de la nación que deben integrar el cuerpo de ciudadanos del mismo, y reserva a la legislación positiva organizar su composición de acuerdo con la evolución política del pueblo.

Este principio doctrinario, no sancionado como ley positiva, sí ha tenido, sin embargo, vigencia cabal, porque deriva de la observación de la realidad social y política de los pueblos.

México no podía escapar a ese imperativo; México no solamente no podía escapar a este imperativo, sino que ha hecho de la integración de su cuerpo de su ciudadanía una preocupación constante desde la fecha misma en que obtuvo su independencia nacional.

Decía que México no podía escapar a este imperativo, y basta con recorrer la historia de México para constatar cómo en las distintas etapas de su vida pública no ha desperdiciado ocasión para formular las consultas necesarias para integrar lo que podemos llamar el gran poder soberano de la nación, el gran poder de la ciudadanía del cuerpo electoral en que se deposita la soberanía nacional, el cuerpo que sirve de portavoz en la nación para integrar sus instituciones y todos los regímenes que de ellas deban derivar. Bástenos con hacer una revisión de nuestra historia; bástenos -decía- con hacer la consideración de que los diversos congresos constituyentes de México han tenido la preocupación constante en proveer esta integración del cuerpo de la ciudadanía mexicana, pero no una integración restringida o limitada; ha sido preocupación permanente del pueblo poner en vigor el principio también del sufragio universal, del sufragio amplio y limitado; el sufragio circunscrito en su funcionamiento solamente aquellos casos que la ley misma debe reglamentar. Y así vemos como en esta preocupación, el pueblo de México ha querido hacer partícipe de esta gran responsabilidad a todo el elemento mexicano que ha llegado a la mayor edad y reúne determinadas condiciones: han querido poner en práctica en forma invariable el principio del sufragio universal, autorizándolo o reconociéndolo tanto hombre como a la mujer.

En prueba de este acierto, podemos consultar el diario de los Debates del Constituyente del 57. Entonces encontraremos que al discutirse los derechos del hombre, de la fracción del artículo primero, sección primera, título primero, expresaba ahí ese cerebro luminoso de la reforma, ese ilustre liberal que diera prestigio como otros tantos

ilustres liberales a aquel movimiento social, me refiero a Ignacio Ramírez allí advirtió que el proyecto de la Constitución a estudio se olvidaba de los derechos más importantes, que, se olvidaba de los derechos sociales de la mujer, y recomendaba que la legislación le concediera iguales prerrogativas, iguales derechos que al hombre, porque antes que pensar en la organización de los Poderes Públicos era menester atender al buen orden de la familia, base auténtica y verdadera de toda organización social.

Vemos, pues, cómo el legislador del 57, el legislador que nos dejó la herencia que nosotros queremos cuidar con celo, que nosotros queremos conservar con cariño; el legislador constituyente del 57 ya se preocupaba por integrar plenamente el cuerpo de la ciudadanía mexicana y se preocupaba porque la mujer de México concurriera también a compartir ese gran privilegio y también esa gran responsabilidad.

Pero no fue solamente el Congreso de 57 en el que despuntara la idea de hacer intervenir a la mujer en la dirección de la cosa pública de México; fue también en el Congreso Constituyente de 17 donde se presentaron algunas iniciativas en este sentido, y la Comisión dictaminadora integrada por ilustres mexicanos, revolucionarios de 17, tomó en cuenta estas iniciativas y expresó y fundó por qué no era llegado el momento de invitar a la mujer a compartir el ejercicio de estos derechos en la vida política de México.

Expresaba esa Comisión que el hecho de que algunas mujeres excepcionales tuvieran las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no debería llevar a la conclusión de que debieran concedérseles a las mujeres como clase, porque el Estado de agitación del país en plena lucha violenta ameritaba mayor serenidad y mayor estudio. Seguía diciendo la Comisión que tan era esto así, que no se advirtió movimiento favorable a esa tendencia y que era conveniente esperar a que la mujer sintiera la necesidad de participar en la dirección de la cosa pública.¹³⁶

De igual modo, se enuncian algunas de las consideraciones expresadas por el Ciudadano Francisco Chávez González, durante esta discusión:

“La mujer tiene igualdad esencial con nosotros: hombres y mujeres somos iguales; en la esencia, no hay distinción en lo fundamental, en lo esencial del hombre y la mujer. Las diferencias, acusadas características que el sexo impone, habremos de conservarlas, porque hemos de decirle también a la mujer aquí, con toda la responsabilidad de que somos capaces con toda la responsabilidad de que sabemos capaz a la mujer, que no queremos los mexicanos ni marisabidillas ni

¹³⁶ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, México Distrito Federal, Martes 6 de Octubre de 1953, pág. 7.

marimachos, sino mujeres femeninas peleando con el hombre por la justicia y la libertad de México.

Complemento racional es en nuestra vida. ¿Quién puede alardear, si no es con prejuicios que huelen a nazismos o a estigmas peores, que la mujer es incapaz de alcanzar las más altas cimas en la investigación científica o literaria o en cualquier otra actividad? La mujer es tan capaz como el hombre y hemos de reconocerlo plenamente.

Finalmente, la mujer debe recibir nuestro voto y reconociendo el de ella, porque son siempre, ya lo dije, apoyo sentimental en la vida de todo varón.¹³⁷

Creemos interesante insertar en esta monografía los criterios emitidos por el Diputado Rodolfo González Guevara, en relación a esta reforma:

“El discurso que había preparado para esta ocasión va a quedar a un lado, porque mi obligación como diputado del Partido Revolucionario Institucional es la de contestar al C. diputado Chávez González, del partido Acción Nacional, pues debe quedar perfectamente aclarado en la conciencia de todas las mujeres que asisten a esta sesión, y de las mujeres de México, que el diputado del PAN, no habló con la lealtad, con sinceridad; deben saber las mujeres todas que el derecho del voto que les ha sido concedido, es obra de la Revolución y de Ruiz Cortines.

Tengo en mis manos una prueba más de lo que representa Acción Nacional; una prueba que deja al descubierto las mentiras que Acción Nacional presenta al pueblo de México.

El 16 de septiembre de 1939, fecha en que se constituyó el Partido Acción Nacional, no como dijo Chávez González para hacer oposición, porque oposición quiere decir partido político que impugna los actos y las doctrinas del Gobierno con el propósito de depurar la vida democrática de un país, sino para funcionar como un partido revolucionario, porque reacción significa tratar de volver a un régimen anterior, especialmente en un sentido retrógrado, y es ésto lo que pretende Acción Nacional.

Cuando se constituyó el Partido Acción Nacional en 1939, formuló su doctrina política; entonces, para el PAN no había mujer mexicana; entonces la mujer para Acción Nacional era un bien mueble, porque ni siquiera un punto ni una coma de su doctrina se refirió a la necesidad de incorporar a la civilización y a la cultura a la mujer mexicana.

Ahora que la Revolución Mexicana ha concedido a la mujer el derecho de ciudadanía ahora que el pueblo tiene en su Gobierno a un hombre que siente pasión por la Revolución como por su propia vida, ahora que nuestro Partido ha aprobado conscientemente la iniciativa para reformar el artículo 34 de la Constitución, se presenta Acción Nacional tratando de engañar a las mujeres de México diciéndoles que siempre

¹³⁷ Ibidem., pág. 11

ha luchado por ellas, por su incorporación a la política, y hasta pretende que se les crea que la iniciativa para reformar la Constitución es obra suya. Hasta ahora se acuerda Acción Nacional de que existe en México la mujer, y que también, como el hombre es susceptible de derechos.

Esta es, compañeros diputados, esta es, compañeras ciudadanas de las galerías, la forma como actúa siempre Acción Nacional. Desde su fundación ha venido desarrollando, no una política de oposición, que nunca la han conocido, sino una política de "salto de mata": son unos salteadores, siempre tratando de robar a la Revolución sus propios ideales, solamente para engañar al pueblo y asesinar después a la propia Revolución.

En cambio, veamos cuál ha sido la política de la Revolución Mexicana referente a los derechos de la mujer: en el año de 1929 diez años antes de que se constituyera el Partido Acción Nacional, la Revolución, el 4 de marzo de 1929, dio vida a su primer partido político, el histórico el glorioso Partido Nacional Revolucionario.

Entre sus puntos de doctrina, elaborados en la Convención de Querétaro, estableció este pensamiento que desde entonces ha sido bandera de combate de nuestro Partido: "Ayudara y estimulara, el acceso total de la mujer mexicana a las actividades de la vida política de México."

Aquí tengo las pruebas en la mano: dos cuadernos históricos, dos doctrinas: la una positiva, la otra negativa. Cuando se creó Acción Nacional olvidó a la mujer; cuando se creó el PNR, concedió en su doctrina un papel importante a la mujer; más tarde cuando la Revolución otorgó a la mujer el derecho de ciudadana, concurre nuestro Partido, a esta sesión histórica, con la verdad de siempre, a felicitar a la mujer, y también concurre el PAN, con su política de siempre, a expresar demagógicamente, aunque lo niegue Chávez González, que a ellos les corresponde el mérito de la reforma hecha al artículo 34 constitucional.

Un revolucionario mexicano, don Luís Cabrera, expresaba que el voto a la mujer es una "revolución femenina". Efectivamente, es una revolución femenina, pero que tiene su antecedente histórico en el movimiento permanente del pueblo por obtener su libertad y mejorar sus condiciones de vida; la idea de liberar a la mujer ha sido siempre idea de los hombres revolucionarios de México, de los de antes y de los de ahora. El diputado Gallardo Sánchez acaba de mencionar el pensamiento liberal del Nigromante, quien al discutir en el Constituyente de 57 los derechos de la mujer mexicana, sostuvo la tesis de la necesidad de concederle totalmente esos derechos, con total plenitud. Esta idea continuó siempre con la Revolución.

En los considerandos de la iniciativa que envió a la Cámara el Presidente Ruiz Cortines para que se otorgue el voto a la mujer, se expresan con toda claridad el principio y el fin de la revolución... femenina sus dos estampas históricas claramente limitadas:

Considera el Presidente Ruiz Cortines que la mujer mexicana generosa y desinteresadamente ha puesto su valiosa aportación a las causas más nobles compartiendo peligros y responsabilidades con el

hombre alentándolo en sus empresas, inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana. Es decir en la primera etapa: la mujer participo con el hombre en sus luchas históricas, y toma su sitio de honor en la causa por la libertad; pero es en la segunda etapa, es durante la etapa de la Revolución, en donde la mujer adquiere su capacidad para se ciudadana, es su participación constante en la Revolución, la que prepara a la mujer políticamente. Y así lo expresa el Presidente en su iniciativa: "Considerando que a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México."

*La mujer ha luchado con el hombre por la libertad, pero ha sido la Revolución, donde también ha tomado una participación activa, la que la ha capacitado para adquirir sus derechos de ciudadano en consecuencia, si es la Revolución la que ha capacitado a la mujer, esa capacitación la ha adquirido luchando por los intereses del pueblo; y al adquirir su capacidad en esa lucha intensa, histórica, la ha logrado no para traicionar a la Revolución, no para ir en contra de ella, sino para fortalecerla, para fortalecer los principios de la propia Revolución Mexicana.*¹³⁸

Es menester, hacer mención de los juicios expresados por el Diputado Antonio Ponce Lagos, relacionado con el tema que nos ocupa:

"El dictamen presentado en esta Cámara es una consecuencia de nuestra conciencia cívica y es una consecuencia de nuestra historia, y oído bien es una consecuencia de nuestra historia y trataré de demostrarlo.

Iniciada nuestra Independencia nacional y empezando el pueblo de México sin más armas que su anhelo y su esperanza de tener el mínimo de derechos, que era la libertad, cruzó el país ensangrentándose por abolir la esclavitud y crear una república independiente. A partir de 1810 vinieron todas esas agitadas luchas que conmovieron nuestro suelo, hasta que surgió la Constitución de 1824.

Siguieron los movimientos revolucionarios, precisamente de los abuelos de los de Acción Nacional, y hubo necesidad de plasmarse en una reforma, de 1847, y después en la Constitución de 1857 hasta llegar, a través de nuestra Revolución a hacerse la Constitución de 1917 por los hombres que fueron a los campos de batalla y que integraron nuestra Cámara de Diputados para consagrar bajo la sombra augusta del varón de Cuatro Ciénegas, don Venustiano Carranza, nuevamente los derechos del hombre, el artículo 27

¹³⁸ Ibidem., pág. 11, 12 y 13.

constitucional y el 123. Quiere decir esto, que a través de esa historia, en la que no quiero detenerme, hubo una Josefa Ortiz de Domínguez, señores, y no era de Acción Nacional (aplausos y risas); hubo una Leona Vicario, hubo una Mariana del Toro de Lazarín, hubo una Antonia Nava y hubo una Carmen Serdán. (Aplausos) Estas mujeres son dignas de nuestro aplauso y de nuestra veneración, por ellas mismas, y porque son el símbolo de las mujeres caídas, de las cuales ignoramos su nombre, eran el símbolo que la mujer mexicana a través de toda nuestra lucha y de toda nuestra historia. Y esa mujer anónima, cuyo nombre no está inscrito con letras de oro, es la que merece también el más profundo respeto, mi más grande admiración y es a la que consagro mi más calido homenaje.

Pero, al hacerse la Constitución federalista de 1824, los señores que habían perdido sus privilegios que les había dado la conquista, se agazaparon contra las ideas libertarias para pedir que el voto de Presidente de la República fuera indirecto, para que el pueblo no, eligiera a su Presidente, para que lo hiciera a través de representantes (Dirigiéndose a los diputados de Acción Nacional) ¡Como veo la figura de un partido tras de esto que hereda sus principios!”¹³⁹

Otra de las ponencias interesantes en relación a esta reforma fue la expuesta por el C. Diputado Máximo Gámiz Fernández, misma que a continuación se señala:

“Quiero iniciar mis breves consideraciones sobre el dictamen de las Comisiones unidas, sosteniendo que en este momento es de justicia que esta representación nacional que hoy da un paso trascendental en la vida de México, rinda el fervoroso homenaje al hombre que fué el primer iniciador de la reforma constitucional: al gran Lázaro Cárdenas.

Indiscutiblemente que este día tendrá que pasar a la historia de la vida de México, porque hoy se abren nuevos rumbos para la lucha por la democracia. Nadie puede ignorar, a no ser los incautos o los demagogos, que la Revolución mexicana, desde hace tiempo, ha venido pregonando con énfasis en la necesidad de considerar a la mujer no sólo con simple derecho, sino con toda la personalidad que como ser humano tiene, valorizando justamente su gran participación en los problemas nacionales e internacionales.

Al quedar definitivamente aprobada la reforma constitucional que otorga el voto a la mujer, los hombres y las mujeres que militan en el Partido Popular, muestran su satisfacción más profunda y expresan públicamente el reconocimiento al señor Presidente de la Republica por la vigorosa decisión con que con que supo abanderar esta premisa del sector revolucionario de México; porque no cabe duda que la concesión del voto a la mujer, que no es una dadiva o un simple acto de espontaneidad, es a mi juicio, parte de toda una

¹³⁹ *Ibidem.*, pág. 15.

política de rectificación de aquellos errores que hasta hace muy poco tiempo imperaron contra los intereses fundamentales del pueblo mexicano.

La reforma constitucional resuelta hoy, aumenta la responsabilidades de quienes estamos empeñados en el progreso político, social y económico de México pero sobre todo, abre la puerta para que en el futuro de la política inconsecuente de subestimar a los partidos independientes, de negativa sistemática a sus triunfos o victorias, sea liquidada definitivamente y se establezcan en la Ley Electoral los preceptos que limiten la hegemonía política y den puerta a los postulados expuestos, por el señor Presidente de la República, el primero de septiembre y así logremos, a la luz de este hecho, el avance de nuestro sistema democrático y la consolidación de nuestra Independencia nacional.

La reforma constitucional que hoy culmina, debe obligarnos a reforzar nuestra lucha contra los monopolios, contra el hambre y la miseria, en cuyo panorama la mujer se debate angustiosamente debe obligarnos a empujar, a realizar íntegramente los postulados de la Revolución mexicana, para que de esta manera la mujer pueda incorporarse con cariño, con éxito, con fe en la defensa de nuestras instituciones democráticas. Debe obligarnos, asimismo, la reforma constitucional, si es que tenemos plena responsabilidad ante el porvenir de la patria, a abandonar rencillas intrascendentes, rencores inconfesables, ambiciones mezquinas e intereses bastardos, para que en esta forma podamos lograr dar el impulso más vigoroso a nuestro actual gobierno en su firme actitud de liquidar la miseria en México, conservar incólume nuestra independencia y vigilar celosamente nuestra soberanía."¹⁴⁰

Como podemos ver las discusiones al respecto de dichas reformas eran muy acaloradas. Y posteriormente procedían a realizar la votación de la mesa, al concluirla el C. secretario de la mesa, manifestaba que se declaraba aprobado en lo general el dictamen, por unanimidad de 98 votos, y procedían a la votación en lo particular de cada artículo.

"Artículo primero. Se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

"I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y

"II. Tener un modo honesto de vivir."¹⁴¹

¹⁴⁰ Ibidem., pág. 16 y 17.

¹⁴¹ Ibidem., pág. 19.

Los integrantes de la Cámara recogen la votación de la Mesa; una vez realizada declaran aprobado en lo particular el artículo primero, por 98 votos.

"Artículo segundo. Se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución para quedar en los términos siguientes:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios, antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra se procede a su votación nominal. Se procede a recoger la votación de la Mesa. Se declara aprobado en lo particular el artículo segundo, por 98 votos."¹⁴²

"El C. Presidente: ciudadanos diputados: en consecuencia, fue aprobado en lo general y en lo particular la Declaratoria relativa a las reformas a los artículos 34 y 115 fracción primera de la Constitución General de la República por unanimidad de 98 votos. Pasa al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes."¹⁴³

A partir de este momento queda establecido en el Diario Oficial de la Federación número 39 de fecha 17 de octubre de 1953, el Decreto que reformaba a los artículos 34 y 115 de la Constitución.

La autora Patricia Galeana expresa que: *"Desde la celebración de la IX Asamblea de la Comisión Internacional de mujeres en septiembre de*

¹⁴² Idem.

¹⁴³ Idem.

*1953, la mujer mexicana fue incorporada al disfrute cabal de la ciudadanía en situación de absoluta igualdad con los varones y pleno derecho a ser elegida y a ejercer todos los cargos públicos.*¹⁴⁴

El Doctor en Derecho Emilio O. Rabasa y la Licenciada Gloria Caballero apuntan que: *“La ciudadanía femenina se otorgo merced a la reforma de la Ley Suprema, que apareció publicada en el Diario Oficial el 17 de Octubre de 1953. Anteriormente el precepto decía que eran ciudadanos “los mexicanos”, término que no excluía a las mujeres mexicanas; sin embargo, como a estas se les había negado tradicionalmente el voto, fue necesaria la modificación al texto constitucional para que México entrara a formar parte de la mayoría de naciones de la tierra, que ha colocado en una situación de igualdad, en todos los derechos, a las mujeres y varones, a partir de un movimiento iniciado al concluir la Primera Guerra mundial (1918). Este acto muestra la madurez política de la nación y significa el más justo aprecio a la labor femenina, ya que las mujeres comparten día a día las tareas constructivas de la patria en diversas actividades, todas ellas importantes.*

Interesa agregar a este comentario el hecho de que dos mujeres con gran perspicacia, Hermila Galindo y Edelmina Trejo de Meilón, sugieren por escrito, separadamente, al Congreso de Querétaro que fuera otorgado a la mujer el derecho al voto, petición que si bien fue vista con simpatía, no se adopto, pues en aquellos años resultaba prematura.

*Otro dato interesante al respecto es que el gobernador de San Luís Potosí, profesor Aurelio Manrique, expidió el 13 de julio de 1923 un decreto por el cual se concedía a la mujer potosina el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales.*¹⁴⁵

De igual modo, haremos alusión a los comentarios del Doctor en Derecho Ignacio Burgoa respecto al artículo 34 Constitucional, quien señala que *“La calidad de ciudadano la obtuvieron las mujeres mexicanas hasta el mes de octubre de 1953, pues el primitivo artículo 34 de la Constitución de*

¹⁴⁴ GALEANA, Patricia, Op. cit., pág. 45.

¹⁴⁵ RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria+. Mexicano: esta es tu Constitución, 10ª edición, México Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1995, pág.141 y 142.

1917, la reservo a los varones. Es innegable que la reforma que en tal sentido se introdujo a este precepto ha originado efectos muy positivos para la democracia mexicana, ya que la participación de la mujer en la vida política de nuestro país como electora ha suministrado un contingente valioso para el mejoramiento y la depuración del elemento humano integrante del cuerpo electoral o ciudadanía en su implicación orgánica y por razones de carácter metajurídico cuya exposición rebasaría el tema estrictamente constitucional que estamos abordando.”¹⁴⁶

A través de la reforma del 17 de octubre de 1953, se les reconoce a las mujeres el carácter de ciudadanos, por lo cual toda aquella que posea esta calidad podrá participar en la vida política del país eligiendo a sus representantes u ocupando cargos de elección popular.

Para efectos, de abundar en las reformas al artículo 115 Constitucional que nos interesan, citaremos al Doctor en Derecho Carlos Quintana Roldán, quien expresa en su obra Derecho Municipal que:

“La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (Diario Oficial del 17 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país. Por virtud de esta reforma se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: “en las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.”¹⁴⁷

Es importante señalar que esta reforma fue aprobada el 31 de diciembre de 1946.

“La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953), está íntimamente ligada a la anterior, ya que por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en el

¹⁴⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2003, pág. 167.

¹⁴⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Derecho Municipal, 5ª edición, México Ed. Porrúa, 2001, pág. 96.

párrafo anterior para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgo la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.”¹⁴⁸

Consideramos que el objeto de dicha reforma se debió a que al serle reconocida la calidad de ciudadana a la mujer en el artículo 34 constitucional, era facultada para ejercer sus derechos políticos, y de esta manera resultaba inoperante la reiteración de dichos derechos en el artículo 115 constitucional.

3.2 REFORMA AL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL DE 1974.

Una de las modificaciones que resulta de vital trascendencia para esta investigación, fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, pues a través de ésta se reconocía la igualdad de la mujer frente al hombre, y ello permitiría le fuesen respetados sus derechos, pues dejaba de ser un ente, para ser considerada una persona susceptible de derechos y obligaciones.

A continuación presentaré extractos de la Exposición de Motivos, principio de la reforma al artículo 4o. Constitucional presentada por el Presidente de la República Luís Echeverría Álvarez, en septiembre de 1974:

“...la Revolución Mexicana promovió la integración solidaria de la mujer en el proceso político, de manera que aquella participase, con libertad y responsabilidad, al lado del varón, en la toma de las grandes decisiones nacionales. Para ello, en 1953 se reformo el artículo 34 de la Constitución General de la República a fin de conferir plenitud de derechos políticos a la mujer y de expresar de este modo, la decisión popular de conceder a los mexicanos, sin distinción de sexo elevada calidad de ciudadanos.

Reconocida la aptitud política de la mujer la Constitución Federal conservó no obstante, diversas normas proteccionistas, ciertamente justificadas en una época en que resultaba excepcional, casi insólito, que las mujeres asumieran tareas de responsabilidad social pública. Hoy día, la situación general ha modificado profundamente y por ello resulta indispensable proceder a una completa revisión de los

¹⁴⁸ Idem.

ordenamientos que en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social de ahí que en mi último informe a la nación hubiese expresado ante el H. Congreso de la Unión que la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades, propósito para el cual anuncié ante la más alta representación nacional una completa revisión de las leyes federales correspondientes.”¹⁴⁹

“La mujer trabajadora mexicana empezaba a desempeñar un incipiente papel en la vida económica del país. Fue necesario entonces protegerla de los abusos y de los excesos de que la expansión industrial había ya dado pruebas en los países de donde el crecimiento económico coexistía con una intolerable injusticia social. Los preceptos constitucionales de 1917 y las normas protectoras del trabajo de la mujer que de ellos se derivaron, fueron congruentes con las circunstancias que informaban la vida del país, en las que el trabajo femenino rendía, casi exclusivamente sus mejores frutos en el seno del hogar.

Líneas arriba se indico que la mitad o más de nuestro potencial humano esta constituido por mujeres que independientemente de las trascendentales funciones que desde siempre han desempeñado en la conducción de los asuntos domésticos el cuidado y la educación de los hijos desean y peden concurrir con su capacidad y aptitudes, de manera mas directa, mediante una participación más efectiva en la organización y enriquecimiento de la vida económica, social, cultural y política del país, y en su propia superación personal, profesional y ciudadana.”¹⁵⁰

“Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto de Ustedes la siguiente.

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA LOS ARTICULO 4o., 5o., 30,....., DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo único. Se reforman y adicionan los artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”¹⁵¹

¹⁴⁹ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Año. II, Tomo II, No. 12, 24 de septiembre de 1974, pág., 8.

¹⁵⁰ Ibidem. pág., 10.

¹⁵¹ Ibidem., pág., 11.

Dicha iniciativa fue discutida en la Cámara de diputados, por lo cual consideramos importante incluir los criterios vertidos por los diputados a este respecto. La primera ponencia fue la de la Diputada del Partido Revolucionario Institucional Margarita García Flores, la cual a continuación se enuncia:

"Históricamente, ya es inadmisibles la discusión sobre la capacidad jurídica y social de la mujer. México con su historia constitucional desarrolló un proceso de afirmación nacionalista y consolidación de la soberanía política mexicana.

El Presidente Juárez dio el rango jurídico y civil a la familia. Las mujeres lucharon desde las filas de los clubes liberales de la Sociedad Protectora de la mujer en 1904 fundando también el primer Circulo Feminista. En Yucatán participaron mujeres en 1915 organizando el primer Congreso Feminista. Las que lucharon en el Constitucionalismo obtuvieron con Carranza la Ley de Relaciones Familiares en 1915 el Código de 28 del Presidente Elías Calles dio un paso en el proceso de igualdad jurídica de la mujer; en los Congresos Nacionales de Obreros y Campesinos en 1931 y 1934, se manifestó ya abiertamente la lucha por el sufragio y se fundó el Sector Femenil del Partido Nacional Revolucionario.

En 1946 se obtiene el derecho a participar en elecciones municipales.

Los nombres de los Presidentes Ruiz Cortines y Echeverría están ligados fuertemente a la liberación de la mujer mexicana. Ruiz Cortines nos otorgó la plenitud de derechos políticos, y Echeverría ha formulado una Iniciativa de Ley para obtener la igualdad de todos los campos del derecho y de todas las actividades humanas.

En la Iniciativa Que el señor Presidente ha enviado a esta Cámara encontramos el artículo 4o. Constitucional, consagra nuevas garantías individuales y sociales que constituyen el anhelo de las mujeres del pueblo de México: éstos son la de la igualdad jurídica del hombre y la mujer y el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número de sus hijos y el espaciamiento de su nacimientos, como garantías individuales obligándose el Estado a proteger la organización y el desarrollo de la familia como garantía social.

Con el establecimiento de la plena igualdad del hombre y la mujer se termina con viejos problemas y prejuicios que habían influido en la hermenéutica jurídica para mantener situaciones aun cuando leyes, de discriminación de la mujer frente al varón."¹⁵²

"Tampoco se pretende enfrentar en una pugna o contienda a los seres humanos, sino por el contrario, conciliar los intereses tanto de la

¹⁵² DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Año II, Tomo II, No. 33, 14 de Noviembre de 1974, pág., 8.

mujer como del hombre en su calidad de seres pensantes, ambos creativos y creadores de vida, ambos constructores y transformadores en una proyección de superación ad-infinitem hacia relaciones humanas de paz y solidaridad en las que la mujer lograra, al igual que el hombre su plena realización como individuo, como ser humano, como miembro de su familia y como integrante activo de su conglomerado social.

*En conclusión el texto de la Iniciativa garantiza al individuo su igualdad, ya sea este hombre o mujer, además reconoce como garantía individual de trascendencia social, la planificación familiar.*¹⁵³

Afirma el Presidente Echeverría en la exposición de motivos de la Iniciativa, que el esquema de independencia y dominación que todavía caracteriza en alto grado las relaciones entre la mujer y el hombre, no será erradicado con meros instrumentos legales...

El feminismo, el movimiento llamado feminismo no es más que una etapa de concientización para que hombres y mujeres comprendamos la función igualitaria que requiere de ellos la nueva sociedad humanística. Feminismo que a medida que esa concientización se torne en realidad en la vida diaria, ira desapareciendo por razón natural el grado de emancipación femenina en una sociedad, da la pauta de emancipación general el factor decisivo para la correcta ubicación de la mujer dentro de la sociedad, es ante todo, que su capacitación en los distintos planos de la educación, en el trabajo, en la vida pública, sea estimulada y no simplemente tolerada.

Hemos de convencer a los varones para que se decidan a admitir a la mujer como su igual porque en un mundo en donde han muerto miles de seres humanos luchando por la libertad, es inadmisibles e inmoral, que existan cortapisas para un ser humano por el solo hecho de ser mujer.

*Una mujer, aun con preparación sufre inseguridad, timidez e incertidumbre en el desempeño de su trabajo. Pero después de todo ello, por desconfianza y hostilidad del medio en que se desenvuelve, sin más razón que la de haber nacido con un sexo que no eligió. Nosotros pensamos que si nos hemos preparado juntos en las aulas, con los mismos maestros y en el mismo ambiente, pueden confiar en nosotras; confiar en nuestra preparación, en nuestra fuerza de trabajo, en nuestra creatividad, en la capacidad de iniciativa e imaginación tanto en el trabajo como en nuestras relaciones en el seno de la familia y de la comunidad.*¹⁵⁴

“Tenemos conciencia de la naturaleza y origen de los problemas que afronta la sociedad contemporánea y sabemos que tenemos que luchar juntos para un mundo mejor, y como no saberlo, como no creer que estamos preparadas para afrontar los problemas de México, si Juana de Asbaje, Josefa Ortiz de Domínguez, Leona Vicario, María del Toro Lazarín, Carmen Serdán y otras nos señalaron el camino.

¹⁵³ *Ibidem.*, pág., 9

¹⁵⁴ *Ibidem.*, pág., 10.

No es fácil ir a una campaña política a participar como candidato y sin embargo, en esta Cámara hemos 18 diputadas federales y 3 mujeres en el Senado de la República que hemos realizado cada una campaña en las mismas condiciones que los varones. Se dice habitualmente que las leyes las hacen los hombres, ahora vemos que también las mujeres podemos hacerlas, ya que las diputadas participamos activamente en las Comisiones de Estudio y Trabajo legislativo.

Queremos que la oportunidad para acceder a una responsabilidad, sea para el más apto, sea hombre o mujer, pero que no por ser mujer, ni siquiera se le considere, que es peor que negarles abiertamente el derecho a ello.

No queremos el otorgamiento o el acceso a situaciones por accidente o por gracia, que cubran solamente una formalidad, queremos que cuenten los antecedentes, la capacidad para el trabajo, para discernir y dirigir; asumiremos una actitud con la debida preparación y experiencia necesarias, porque sabemos en la lucha por la vida, que sólo se puede responder con una conducta normada por una ética, que para nosotras se funda en el bienestar del pueblo y en la grandeza y soberanía de nuestra patria.

*La humanidad ha sufrido muchas crisis, pero esta es la que nos toca enfrentar a nosotros y nosotras, las mujeres queremos nuestro lugar, nuestro sitio en la responsabilidad para afrontarla, porque tenemos que decidir entre hombres y mujeres juntamente, que mundo les vamos a dejar a los jóvenes y a los niños.*¹⁵⁵

"Estamos seguras, como mujeres, y por ello lucharemos, de que todas las personas de buena voluntad elegirán el camino de la solidaridad y el bienestar compartido, sin discriminaciones entre pueblos soberanos, cuyos integrantes sean hombres libres y dignos, y por ello, seres humanos plena y justamente felices.

Compañeros diputados yo los convoco a que aprobemos esta iniciativa de Ley sometida a esta alta consideración, porque constituye una base en el camino que hemos escogido; para ir juntos por el camino de México mujeres y hombres, y juntos construir un mundo mejor en la paz y el bienestar social."¹⁵⁶

Representando al Partido Acción Nacional, compareció en la discusión el Diputado Eugenio Ortiz Walls

"Es evidente la trascendencia que implica toda reforma de nuestra ley suprema. En virtud de la supremacía de la Constitución, principio básico en que se apoya nuestro régimen constitucional, los poderes del Estado y todos los habitantes de la República están sujetos a los mandatos imperativos de la Constitución que nos rige."¹⁵⁷

¹⁵⁵ Ibidem., pág., pág., 11.

¹⁵⁶ Ibidem., pág., pág., 12

¹⁵⁷ Idem.

“Pensando y actuando para el bien de esa mitad del todo nacional que se integra por múltiples motivos, por las mujeres de los campesinos, por las obreras, por las maestras, por las madres, por las viudas, por las hermanas y las esposas, por las mujeres todas de México y que lo hagamos también por el bien de las familias que con el bien de la mujer son bienes concomitantes de México. Acción Nacional ha sostenido desde su fundación en 1939, que la nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas, reales de carne y hueso, de espíritu y de materia: agrupadas en comunidades naturales, como la familia, el municipio, las organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa...

...“Todos los seres humanos iguales por naturaleza, no están investidos de esa eminente dignidad por ser varones o por ser mujeres, sino por su calidad de personas humanas. De ahí la igualdad esencial del varón y de la mujer; la desigualdad biológica que ciertamente determina psicología y conductas peculiares, en los hombres y en las mujeres no deben tornarse en consideración; digo que deben tomarse en consideración, no contradicen esa igualdad esencial fundada también en la naturaleza.

De este razonamiento, que configura a grandes rasgos, parte de la ideología de Acción Nacional, se desprende lo que hemos proclamado en programas y plataformas, sobre la participación activa de la mujer mexicana en las tareas políticas, educativas, culturales, sociales y económicas; sin menoscabo de seguir siendo la piedra angular el factor principal, la raíz y la sabia, el principio vital de la familia, célula básica de la sociedad plena, que es la patria.

La incorporación a nuestra ley suprema del enunciado que reconoce la igualdad jurídica de la mujer y del varón, como dijo hace 22 años uno de nuestros fundadores, Efraín González Luna: es un principio del goce del derecho, es un principio de victoria. En Acción Nacional estamos seguros que la mujer mexicana; ustedes y los millones que viven en esta patria común, que la mujer mexicana, con su esfuerzo, con su propio esfuerzo y el solidario respaldo de todos alcanzará el momento en que haga que el derecho tenga eficacia.”¹⁵⁸

El Diputado José Natharet Escobar también participo con su ponencia, representando al Partido Popular Socialista, y manifestó lo siguiente:

“El Partido Popular Socialista, desde que nació en su lucha política y nacional, planteó la necesidad de igualar los derechos de la mujer con los del hombre, porque si en nuestro propósito está ampliar y superar el régimen democrático, no puede concebir éste cuando más del 50% de nuestra población integrada por mujeres en muchos aspectos de la vida económica, política social y cultural están discriminadas. El PPS, desde qué se fundó habló

¹⁵⁸ Ibidem., pág. 13

en su programa de la convivencia de que se conceda el derecho de voto a la mujer, con las mismas condiciones que el hombre. Algunos se oponían a que se otorgara el derecho de voto a la mujer, porque pensaban que los conservadores y la reacción, aprovecharían el sentimiento religioso de la mujer para conseguir sus fines. La realidad lo ha desmentido, porque se ha visto que las mujeres saben distinguir entre la creencia religiosa y el deber de los mexicanos de contribuir al desarrollo independiente de México.”¹⁵⁹

“El PPS aplaude el propósito del Ejecutivo de igualar jurídicamente a la mujer respecto del hombre porque significa un avance en los aspectos de la vida de nuestro país. La ve positiva y la apoya desde luego por el problema para la igualdad de la Ley. No es la igualdad la vida de la ley por sí sola, no cambiará la mentalidad del hombre ni de las mujeres que han permanecido pasivas ante el poderoso desarrollo de la humanidad. Será el producto de todo un proceso económico, político y de la vida de nuestro pueblo.”¹⁶⁰

“Quienes piensan que la mujer contribuirá para causas injustas o innobles; mi partido, el Partido Popular Socialista, desde esta tribuna hace un llamado ferviente a la mujer mexicana, para que, conjunto con el hombre esté vigilante de las agresiones y presiones que sufre México desde hace mucho tiempo, ahora más que nunca, es necesaria la unidad sólida y firme de los hombres y mujeres, que deseamos una patria libre y soberana. El hombre y la mujer, han venido amándose siempre, y ahora tenemos la oportunidad de realizar ese amor a través de nuestra acción renovada para alcanzar la plena liberación de México, respecto de intereses extraños y opuestos a nuestra nación.”¹⁶¹

El diputado Héctor Valencia del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, externo las siguientes consideraciones:

“El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hace suyas las palabras y aspiraciones de la compañera diputada Margarita García Flores al expresar que:

En México un inmenso historial de lucha femenina ha traído como consecuencia la incorporación en la igualdad constitucional.

Efectivamente, los derechos no se mendigan, no se piden, se exigen, se arrancan y, en México, la mujer ha demostrado, con esa capacidad intelectual y de trabajo que el binomio junto con

¹⁵⁹ Ibidem., pág., 14.

¹⁶⁰ Ibidem., pág., 14 y 15

¹⁶¹ Ibidem., pág., 15.

el hombre es posible en las luchas y en los quehaceres nacionales.

La igualdad de la mujer con el hombre no es una concesión que el Ejecutivo de la Unión otorga a las mujeres. Es el reconocimiento que la misma patria y la misma sociedad hacen de estas luchas por cientos o miles de millones de mujeres que a través de los tiempos han hecho posible en el ámbito de las igualdades la incorporación definitiva, real y práctica en la sociedad nacional.

No es que la mujer, objeto de esta Iniciativa de reformas constitucionales, pretenda convertirse en instrumento político. La mujer, y lo vemos en los artículos, 3o., 4o., 5o., 30, 123 conserva capacidad intelectual y de trabajo.

...Pretendemos, ante esta histórica asamblea, hacer un llamado a todas las mujeres de México, a esa decisión revolucionaria de incorporación en las igualdades; a los hombres, que nos quitemos de una vez por todas el espíritu de machismo, de discriminación en que por mucho tiempo hemos tenido a las mujeres...

La Constitución, las leyes mismas, la conducta social, imperiosas, nos están existiendo que el binomio del hombre y la mujer sea una realidad histórica; por tal efecto, señoras y mujeres de México, el Partido Auténtico hace suyas las palabras de todas las mujeres, y votara a favor de este Dictamen, porque así contribuiremos al camino conjunto, hombres y mujeres, porque nombre de mujer tiene la Patria, la, Tierra, la Libertad y la Justicia, y porque en México una Mujer de Piedra Iztaccihuatl, está junto con un hombre que es Popocatépetl.¹⁶²

El diputado del PRI Serafín Domínguez Ferman, también externo sus comentarios en la discusión, expresando lo siguiente:

"El propósito ostensible, que está por estos días ocupando el interés de todos, es el de igualar jurídicamente a hombres y mujeres, en rotundo reconocimiento de una igualdad natural racional y social, cuya proclamación no es posible postergar por mas tiempo y en respuesta a demandas expresas del sector femenino nacional; el propósito subyacente, del que aquel no es más que una manifestación, es el de consagrar legalmente posturas ante la vida demostrativas de que la sociedad mexicana está viviendo ya la contemporaneidad y reclamando la vigencia de disposiciones que corten sus lazos con un pasado superado, con objeto de integrarse plenamente a la modernidad y adquirir flexibilidad y presteza para los inusitados cambios que la era que adviene nos anuncia ya."¹⁶³

¹⁶² Ibidem., pág., 15 y 16.

¹⁶³ Ibidem., pág., 16.

“... No sabemos por qué, aunque podemos conjeturar que por causa de las diferencias fisiológicas todas las civilizaciones que la humanidad ha creado, desde sus orígenes, fueron paulatina y tal vez hasta indeliberadamente, relegando a la mujer a posiciones que acaso se quiso que fueran muy honrosas y privilegiadas, pero que fueron poco a poco degenerando en una verdadera servidumbre, en un vasallaje de la mujer para con el hombre.

Todos sabemos, por el conocimiento de la historia de algunas destacadas mujeres en nuestra patria y en el resto del mundo, contra cuantos obstáculos tuvieron que luchar para realizarse y cómo una vez realizadas, aún la injusticia social imperante las siguió manteniendo en un nivel de inferioridad para muchos efectos.”¹⁶⁴

Como podemos observar las ponencias anteriores se manifiestan en pro de la reforma constitucional, sin embargo el Diputado Manuel González Hinojosa, quien compareció por parte del Partido Acción Nacional, manifestó que el objeto de esta reforma resultaba inoperante, ya que era una reiteración a las garantías consagradas en el artículo Primero Constitucional, y estas fueron sus inquietudes:

“Antes de plantear algunas razones de preocupación, algunas inquietudes como abogado y diputado, que nacen de la afición al estudio del derecho constitucional, a la responsabilidad de diputado y al deseo ferviente de mejorar en todo lo posible el derecho de legislar para encontrar fórmulas felices ,que hagan plenamente una realidad jurídica la igualdad entre la mujer y el varón, para salvaguardar los intereses de la familia y promover su desarrollo y cuidar su integridad, quiero dejar constancia de que hemos votado en favor del proyecto porque consideramos que sus propósitos corresponden a una alta finalidad. Que es absolutamente fundado, y de esto quiero dejar testimonio claro, el buscar por medio de fórmulas jurídicas la igualdad real y efectiva entre el varón y la mujer. No voy a expresar mi preocupación y mis inquietudes con el ánimo de restar eficacia a los instrumentos legales para lograr esa igualdad, sino todo lo contrario, para reforzar el esfuerzo de encontrar fórmulas más felices.

...“La declaración de los derechos del hombre en la Constitución de 17 comprende dos aspectos fundamentales: declaración de derechos individuales considerando al hombre como persona individual y garantías sociales que consideran al hombre como

¹⁶⁴ Ibidem., pág., 16 y 17.

formando parte de la sociedad. Es indudable que la distinción entre los derechos individuales y sociales no es una distinción clara, nítida que pueda establecer límites entre una y otra categoría de derechos fundamentales."

"Los derechos individuales se pueden clasificar según autores de derecho constitucional, en 3 grandes grupos que son los derechos de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica. En la Constitución de 17, las garantías de igualdad, a las que quiero referirme específicamente, entre otras, son las que consagra el artículo 1o. de la Constitución que establece que todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución y la igualdad de derechos, sin distinción de razas, secta; grupos o sexos que está consignado en la fracción I. inciso "c" del artículo 3o. constitucional. Las garantías de las libertades de las personas, se dividen en tres grupos: Las libertades propiamente de la persona; las libertades de ésta como ciudadano y las libertades de la persona como parte integral de la sociedad."

Las libertades de la persona a su vez, cubren aspectos que tienden a garantizar todo su desarrollo físico y su integridad material y al mismo tiempo cuidan los aspectos espirituales. En este orden de ideas, me interesa para la exposición destacar que entre las libertades de la persona, en los aspectos espirituales, se consignan en la Constitución la libertad de pensamiento, la libertad de imprenta o de escribir, la libertad de conciencia, la libertad de creencias y de cultos. Ahora bien, en la primera parte del artículo 4o. Constitucional que se propone, en realidad se está reiterando, a mi modo de ver en forma inútil, algo que ya se establece en otras garantías consagradas en la Constitución.

En efecto, el proyecto dice: "el varón y la mujer son iguales ante la ley, y ésta, protegerá la organización y el desarrollo de la familia".

Tal declaración en una u otra forma está contenida en los artículos 1o. y 3o. constitucionales; pero como una simple reiteración que considero desafortunada, sólo perjudicaría la técnica legislativa y la buena ordenación de los preceptos constitucionales."¹⁶⁵

Otro de los diputados de la fracción del PAN, que participo en el debate fue el C. Eugenio Ortiz Walls, quien reafirmo los criterios del Sr. Manuel González, para lo cual expreso lo siguiente:

"Hago más las primeras palabras de mi compañero de partido, el señor diputado González Hinojosa, Asistimos a las comisiones con la buena voluntad y el deseo de colaborar en esto que es importantísimo para la vida nacional y para nosotros como

¹⁶⁵ Ibidem., pág. 20.

legisladores. Estuvimos hablando en tono cordial, exponiendo nuestros argumentos, tratando de razonar sobre que aspecto del artículo 4o., que se propone, El licenciado González Hinojosa ha expresado un punto de vista interesante y, lo digo con toda honestidad, hasta el día de ayer tuve la oportunidad de conocerlo en su extensión,

Nosotros habíamos planteado en las comisiones, de otra manera la cuestión, pero sí basados en esa sólida argumentación tanto constitucional como filosófica que acaba de exponer el licenciado González Hinojosa. Dije basados porque no se necesita ponerse de acuerdo para encontrar consideraciones en la razón, El artículo 4o, tal y como lo propone la iniciativa, yo lo examiné desde cuatro puntos de vista y no tres como lo hace la iniciativa.

En primer lugar, señala claramente la igualdad jurídica del varón y de la mujer lo cual aceptamos conscientemente, estamos de acuerdo enteramente y no fue motivo de discusión, como podrán, o como me podrán los miembros de las Comisiones apoyar.”¹⁶⁶

Posteriormente participo en el debate, el diputado Jesús Dávila Narró quien se opuso a los criterios emitidos por los Diputados del Partido Acción Nacional, y por ello manifestó lo siguiente:

“La primera parte, del párrafo primero del artículo cuarto constitucional, contempla un derecho individual no olvidemos que la diferencia entre el derecho, como potestad de realizar alguna actividad, por parte de la persona humana o individual o social es lo que se denomina derecho y la garantía, son los medios que el ordenamiento constitucional establece para preservar los derechos. Garantía es el juicio de amparo: garantía es el litigio constitucional; garantía es el procedimiento de suspensión de garantías del 29; garantía es el proceso de responsabilidad. Derechos son el 1o., el 2o., el 3o., y los 28 primeros artículos de nuestra Constitución, el 30, el 123. Esos son derechos pero no solamente en esos textos, como en este 4o., como vamos a ver en seguida no, solamente hay derechos, también hay garantías”.¹⁶⁷

Concluido el debate se procedió a la votación nominal fue aprobada la reforma al artículo 4o., de la Constitución, quedando de la siguiente manera 176 votos en pro y 17 en contra, por lo cual queda aprobada.

¹⁶⁶ Ibidem., pág. 22.

¹⁶⁷ Ibidem., pág., 24.

Como puede observarse esta reforma abrió paso a la mujer no sólo en la vida social, sino en el aspecto laboral y civil, para efectos de que pudiese desenvolverse con mayor facilidad, pues las mujeres son los pilares de las familias, que constituye la célula de la sociedad.

3.3 REFORMA AL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL DE 1992.

Dentro de éste apartado se hará una suspensión respecto a lo que en las reformas anteriores se ha tratado, ya que en el intento de perfeccionamiento de la constitución los temas mas importantes abordados para esta modificación fueron los referidos a los indígenas, a la composición étnica de nuestra nación y a la desigualdad que existe entre los pobladores indígenas y los “civilizados”

Me parece prudente hacer un retroceso en los acontecimientos que existieron desde la administración del ex presidente José López Portillo, que es cuando se da el cambio de lo que se ha llamado indigenismo de participación. Esta tendencia tenía como propuesta política un programa de acción que se sintetiza en tres puntos:

“Se admite que los miembros de los grupos indígenas se encuentran en una situación de marginación, es decir, se considera que se trata de una población que genera riquezas, pero no participan equitativamente de sus beneficios. Así, el Estado en tanto rector de la economía que en ese entonces era, asume la responsabilidad de disminuir la marginación de la población indígena, proponiéndose actuar sobre las estructuras, los instrumentos y los efectos de la marginación.

Se reconoce que la población indígena esta inmersa en la estructura clasista de la sociedad nacional y que dentro de la misma se encuentra en la condición de clase oprimida, aunque en el interior de los grupos indígenas se constata la reproducción del sistema de diferenciación y una minúscula minoría indígena que puede llegar a constituirse en pequeña burguesía. Se asume que es en el mercado, en la comercialización sobre todo, donde se expresa la relación de explotación, la relación de intercambio desigual. De esta manera se admite que las poblaciones indígenas siempre han estado integradas

dentro del Estado-nacional, pero en condiciones en la que constituyen sectores explotados en lo económico, dominados en lo político y oprimidos en lo cultural.

Se tipifica a México de un país multi-étnico y se plantea el respeto al desarrollo cultural de los diferentes grupos indígenas.”¹⁶⁸

El licenciado Miguel de la Madrid propuso institucionalizar la presencia indígena en los planes de desarrollo y en su administración la política indigenista se resumió en siete puntos: *“aprovechar la planeación demográfica para diseñar y aplicar una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas; preservar las culturas y las tradiciones indígenas; detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos actuales; orientar los programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y de las tradiciones de la comunidad; ampliar la cobertura de servicios básicos; combatir toda forma de intermediarismo; implantar en los hechos, a favor de los grupos indígenas, las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución para todos los mexicanos”¹⁶⁹*

El jurista Jorge Madrazo, expresó su preocupación por una reforma constitucional en materia indígena, pues consideraba era un sector muy desprotegido por ello establece un proyecto de reforma en ese sentido, el cual a continuación se señala:

“A lo largo de los siglos, los países latinoamericanos hemos ensayado, por cierto con desgarradores resultados, estrategias pendulares que han oscilado entre el exterminio y la integración forzada, pasando por el inmovilismo cómplice y más sutilmente exterminador o el aislacionismo miope e igualmente etnocida. En el nacimiento y consolidación de nuestros estados nacionales, los grupos y comunidades indígenas han sido ignorados como dato de la realidad con el fin de poder dar congruencia a modelos importados, profundamente alejados de nuestra circunstancia histórica. La uniformidad y homogeneidad que el surgimiento del estado nacional exigía fue inventada y

¹⁶⁸ HERNÁNDEZ DIAZ, Jorge. Reclamos de la Identidad, La Formación de Organizaciones Indígenas en Oaxaca, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2001, pág. 33

¹⁶⁹ Ibidem., pág. 33 y 34.

desde entonces nos hemos repetido diariamente esta mentira como queriéndola hacer verdad.

Por eso olvidamos o pretendemos olvidar nuestra realidad, como negando o renegando de una de las fuentes primordiales de nuestra identidad mestiza o la convertimos en una ficción refiriéndola a un indígena epopéyico, mitológico y siempre muerto.

No es sino a partir de la segunda posguerra que los gobiernos latinoamericanos han ido tomando conciencia de la problemática indígena; de su condición de enorme miseria, explotación y discriminación y, aunque sin abandonar totalmente los dogmas decimonónicos y las tesis integracionistas, se empieza a evidenciar una voluntad política tendente a reconocerlas política, jurídica, económica y socialmente.

De todos los países de la región es sin duda México el de mayor riqueza indígena, tanto por el número de etnias diferenciadas existentes, cuanto por la cantidad de indios que viven en el territorio de la República.

La política indigenista mexicana, apuntalada en los principios de etnodesarrollo y la educación bilingüe-bicultural, no obstante su importante reputación en el continente, ha ido perdiendo su papel vanguardista en el concierto de los países de la región. Tal situación obedece, entre otros factores, a la inexistencia de una regulación jurídica que le dé estabilidad, impulso, obligatoriedad.

El presente trabajo tiene la pretensión de discutir la posibilidad de reanimar el orden jurídico mexicano mediante una reforma constitucional que reconozca la existencia y personalidad de las comunidades indígenas, con el fin de hacer accesibles para ellas los derechos y garantías individuales y sociales que la misma consagra, reconozca la situación de desigualdad en que se encuentran y proteja su lengua y demás formas de expresión cultural, así como su derecho consuetudinario.¹⁷⁰

“La larga permanencia de las teorías integracionistas, el mito construido en torno al principio formal de la igualdad ante la ley, el conservadurismo y estrechez de perspectiva en el gremio de los juristas y, por punto general, la indiferencia de la clase y el grupo dominante, sobre la población indígena de México, han impedido la generación de iniciativas en torno a la posibilidad de reconocer constitucionalmente a estos núcleos de población en cuanto a sus derechos individuales y colectivos.”¹⁷¹

“El presentimiento de una voluntad política tendiente a respetar, proteger, animar y fortalecer el indigenismo mexicano, ha dado lugar a que algunos juristas, entre los que se encuentra el suscrito, reflexionemos sobre la posibilidad de una reforma constitucional.”¹⁷²

¹⁷⁰ MADRAZO, Jorge. Reflexiones Constitucionales, México, Ed. Porrúa, 1994, pág. 329 y 330.

¹⁷¹ *Ibidem.*, pág. 338.

¹⁷² *Ídem.*

“En este sentido me parece que uno de los datos más incuestionables de la realidad mexicana es la dimensión étnica plural del pueblo. México es esencialmente un Estado multicultural. Esta afirmación no requiere de más apoyo que los deshilvanados datos demográficos proporcionados al inicio de este trabajo.

Sin embargo, el constitucionalismo mexicano se ha olvidado de este dato de la realidad. De aquí que podamos expresar que nuestra Constitución escrita está coja e incompleta.”¹⁷³.

“Hemos intentado explicar porque el constitucionalismo decimonónico no pudo rescatar la cuestión indígena: la ideología dominante y los propósitos de cada una de las cartas constitucionales estuvieron en absoluta contradicción respecto de esta posibilidad.

Por otra parte, y sin llegar el indiscutible avance que la Constitución de 1917 significó para los grupos indígenas, no podemos dejar de reconocer que aunque la mayoría de nuestros indígenas son campesinos, sus problemas no se agotan de manera alguna en los aspectos agrarios y el artículo 27 constitucional no significa la solución global de sus conflictos.

Lo que en el siglo pasado y aún durante las dos primeras décadas del actual resulta explicable, se convierte en verdaderamente injustificable después de 72 años de vigencia de la carta de Querétaro.

Huelga decir que una reforma constitucional en materia indígena, no resolverá por sí sola los problemas, conflictos, miseria y desprotección en la que viven nuestros indios, sino sólo sería el primer paso para intentar incidir en esta problemática. Así, la reforma no se propone para dar satisfacción a una formulación académica sino para ser punto de partida de un extenso programa alternativo de apoyo a las comunidades indígenas. Su base, no puede ser otra que el orden jurídico y dentro de éste, la Constitución que, antes de nada, los reconozca, otorgue personalidad, custodie sus culturas y valores y les asegure los beneficios de la modernidad y el desarrollo en todo aquello que resulte compatible con sus modalidades y formas de vida.

La reforma para ser políticamente viable debe ser, además de jurídicamente necesaria, prudente. Ciento setenta y siete años de existencia como Estado nacional, con todas sus implicaciones, no puede ser simplemente borrado como si nada hubiese sucedido en este largo periodo.

Desde nuestro punto de vista, una reforma constitucional en el sentido apuntado debería contener los siguientes elementos:

La declaración de que México es un Estado pluriétnico.

La declaración de que, previa la existencia de una ley reglamentaria de la base constitucional correspondiente, la competencia originaria para legislar en materia indígena

¹⁷³ Ibidem., pág., 339.

correspondería a los estados de la Federación, dada la existencia de por lo menos 56 etnias diferenciadas en el territorio de la república.

c) La declaración de que las lenguas, culturas, tradiciones, costumbres y formas sociales de organización de las comunidades indígenas serán protegidas, preservadas y reconocidas por el Estado mexicano.

d) La declaración de que las formas sociales y políticas de organización de los pueblos y comunidades indígenas no pueden contravenir las estipulaciones constitucionales.

e) La declaración de que las leyes indigenistas que desarrollen la base constitucional propuesta, serán de orden público e interés social.

f) La declaración sobre la existencia de mecanismos que aseguren el acceso a la justicia por parte de los indígenas y sus comunidades.

Teniendo a la vista estos elementos y encontrando que el mejor lugar para ubicar esta adición en el Cuerpo de la Constitución es el artículo 30 constitucional, situado en el capítulo en cuyo acápite es: "De los mexicanos", he propuesto ante la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos Indígenas de México, la adición de dos párrafos dentro del actual inciso B, fracción, en los siguientes términos:

El pueblo mexicano tiene una dimensión étnica plural. Las constituciones y leyes de los Estados establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven las lenguas, culturas, usos y costumbres de las comunidades indígenas asentadas en sus territorios, así como sus formas específicas de organización social, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los mecanismos que aseguren a los indígenas su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios del orden federal y local en los que un indígena sea parte se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y en el acto de dictar sentencia." ¹⁷⁴

Durante el mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari existe un nuevo giro en la política indigenista pues se incluye el reconocimiento de que México es un país pluricultural y multilingüe pretendiendo combatir la pobreza, elevar el bienestar, admitiendo las diferencias en lenguajes, conocimientos, culturas y tradiciones que refuerzan el nacionalismo.

¹⁷⁴ Ibidem., pág. 339 y 340.

Por lo que comenzaron a promover en las comunidades indígenas el desarrollo de proyectos productivos autónomos y autogestivos, creando los Fondos Regionales de Solidaridad con la participación de las organizaciones indígenas.

La Exposición de Motivos de la referida modificación será presentada para comprender lo que en la Cámara de Diputados se puso a su consideración y finalmente se aprobó:

“Los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y bienestar que la Revolución Mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional.

La igualdad ante la Ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas. Esta situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia y finalmente, con la defensa y fortalecimiento de nuestra soberanía.

Los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad. Estamos orgullosos de ellas y queremos asumirlas con plenitud. La contribución decisiva de los indígenas mexicanos a grandes gestas históricas constitutivas de la nación, ha demostrado reiteradamente que la diferencia y la especificidad cultural, lejos de diluir, fortalece su compromiso con los intereses nacionales. El cotidiano sacrificio de nuestros compatriotas indígenas para producir en condiciones adversas, para preservar, defender y enriquecer nuestro patrimonio natural, histórico y cultural, y para ejercer la solidaridad comunitaria y con el país, expresa hoy su indisoluble vínculo con los valores más arraigados del pueblo de México.

Desde 1970, la población indígena mexicana también ha crecido como proporción de la población total. El componente indígena de la población es una constante en el pasado y presente de la nación. Su presencia, que aporta diversidad y riqueza cultural para todos, debe ser reconocida en términos de igualdad. Rechazamos hacia dentro y hacia fuera toda postulación de superioridad racial y cultural. Afirmamos la igualdad y nos esforzamos por hacerla realidad.

Como consecuencia de dilatados procesos históricos los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del Estado. Son muchos y graves los rezagos que los afectan. Las carencias se concentran desproporcionadamente en las comunidades indígenas, conformando un círculo en el que la pobreza se reproduce y perpetua. La intermediación que medra con la desigualdad y se opone al progreso de los indígenas, no ha sido erradicada. La justicia encuentra barreras en las condiciones de aislamiento, pobreza y exclusión en que viven los indígenas mexicanos.

El 70% de los indígenas del país viven en municipios rurales, proporción que es inversa a la del conjunto de la población nacional, y fincan su subsistencia en las actividades primarias.

El 96.5% de los indígenas en municipios rurales radica en localidades calificadas como de elevada marginación, con la consecuente escasez de servicios públicos, carencia de fuentes de trabajo y empleo remunerado, bajos ingresos, precariedad, aislamiento y exclusión. Los 637 municipios rurales con más del 30% de población indígena, la cuarta parte de todos los municipios del país, han sido clasificados con alto o muy alto grado de marginación. El 30% de los indígenas asentados en municipios considerados como urbanos viven en condiciones de pobreza y marginalidad casi en su totalidad. Así lo ilustran, por ejemplo, las condiciones en que viven casi un millón de indígenas en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Tenemos que redoblar esfuerzos para abatir esos índices, expresión cuantitativa de la desigualdad.

En muchas zonas indígenas, la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo se ha deteriorado y a veces también el, suelo y la vegetación. La falta de apoyo para el desarrollo de ecosistemas o su sustitución, como también la explotación irracional de los recursos naturales por intereses ajenos a las comunidades, han generado una permanente situación de restricción en la producción. Esta se agrava por los injustos términos de intercambio que privan en casi das esas zonas. Los trabajadores indígenas, en busca de los complementos necesarios para su subsistencia, integran grandes corrientes migratorias.

La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Muchos de los detenidos indígenas no hablan el español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia. En casos aislados, quedan impunes quienes ejercen violencia contra; los indígena. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

La solidaridad entre los propios indígenas, que se expresa a través de su organización social, mitiga conflictos y ofrece protección que resulta insuficiente. Está sustentada en prácticas jurídicas arraigadas y respetadas entre ellos, que en la mayoría de los casos no sólo no contradicen sino que podrían complementar las normas del derecho positivo. Las instituciones tradicionales indígenas también contienen elementos para cambiar determinadas situaciones, de tal forma que la solidaridad que aquellas protegen y defienden sirva para el desarrollo y el bienestar que los indígenas reclaman y merecen. Sin embargo, algunas de esas formas de organización social carecen de reconocimiento y sus principios no son tomados en cuenta, Es necesario procurar la armonía entre las condiciones jurídicas de los

indígenas con las normas legales que coinciden en la aspiración de un estado de derecho.

Las cifras y los datos confirman un hecho que esta en la experiencia y conciencia de todos los mexicanos: nuestros compatriotas indígenas viven en condiciones de desigualdad e injusticia. Están más lejos que el resto de los mexicanos del bienestar y del disfrute cabal de los derechos que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar por mandato de nuestra ley fundamental. Esta realidad debe ser enfrentada con vigor y decisión continúa, sin tregua ni descanso, porque constituye una amenaza inaceptable para la libertad, el desarrollo y la plena realización de todos los mexicanos. La corrección de la injusticia que afecta a nuestros compatriotas indígenas es una tarea que involucra a toda la nación; que no admite excepciones. Los rezagos, desigualdades e injusticias conforman una deuda histórica que, a partir de ahora, tenemos que asumir con la firme decisión de redimirla.

A ello obedece que el Ejecutivo Federal a mi cargo estableciera el 2 de diciembre de 1988, como primer acto formal de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad para procurar el bienestar de los mexicanos más pobres. En él se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos prioritarios. Este programa de gran envergadura social y popular proporciona recursos que se suman a las iniciativas de las comunidades pobres para mejorar productivamente su situación. Pero sobre todo, ofrece un nuevo trato basado en el respeto, plena participación, transparencia y corresponsabilidad.

La disponibilidad de recursos modera la capacidad de respuesta frente a los rezagos, a veces centenarios que afectan a los pueblos indígenas. Pese a su magnitud e importancia, es insuficiente el monto que podemos destinar a estas acciones, lo sabemos y hemos tomado las medidas necesarias para garantizar su crecimiento inmediato en el marco de la reforma del Estado y específicamente a través de la venta de empresas públicas que no son estratégicas ni prioritarias. En la medida en que las condiciones económicas del país lo permitan, ese monto se seguirá incrementando sustancialmente para romper los círculos viciosos en que la pobreza se genera y agudiza. No todas las necesidades ni las demandas en que aquellas se traducen podrán atenderse durante esta administración. Sería irresponsable toda ilusión o promesa en ese sentido. Pero con seriedad y realismo confiamos en que nuestras acciones, sustentadas en el esfuerzo productivo y en la iniciativa de las comunidades indígenas, generen un proceso de mejora sostenida, aunque modesta, encaminada a revertir tendencias ancestrales.

Estimamos que para asegurar la permanencia en estos esfuerzos, y con el propósito de que se conviertan en políticas de estado, es indispensable la acción legislativa. Ella permitiría llevar al orden jurídico normas e instituciones que garanticen continuidad en las acciones, eficacia en los procesos y responsabilidades concretas. En este contexto consideramos que la máxima ley, la que al mismo tiempo que nos rige postula nuestras aspiraciones, es el espacio

natural para que el supremo poder revisor plasme disposiciones del más alto rango orientadas a la consecución de esos fines.

La iniciativa contiene dos elementos principales: El primero reconoce la composición pluricultural de la nación. Se trata de una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna. A esa persistente diversidad original se agregaron muchas otras vigorosas corrientes, hasta conformar la pluralidad que nos constituye. Si el principio es universal, la movilización de la sociedad tiene en la inadmisibles condición de los pueblos indígenas un propósito urgente y prioritario, preeminente en términos del bienestar común.

El segundo elemento establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan. También establece que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

La condición de injusticia es un problema complejo, antiguo e integral. Es también diverso y específico, resistente a toda generalización. Por ello, su atención no puede depositarse en una sola competencia. Tratar de hacerlo no sólo puede resultar ingenuo, sino que podría apartarse de principios esenciales como la división de poderes, el pacto federal y la autonomía municipal. En consecuencia, la iniciativa está orientada a promover de manera gradual, pero ineludible, que la condición de injusticia sea combatida en todos los ámbitos hasta traducirse en instrumentos jurídicos concretos y eficaces para erradicarla. En ellos habrán de establecerse con claridad las instituciones e instancias responsables, así como sus atribuciones y obligaciones.

La reforma, dentro de la generalidad que su naturaleza constitucional requiere, no es una declaración abstracta. Tiene consecuencias prácticas y tangibles en muchas esferas. La participación de poderes, entidades, municipios y de las propias comunidades indígenas las harán realidad. A todos ellos los convocamos para transformar realidades que nos limitan en nuestras aspiraciones colectivas y nos indignan personal y socialmente.

El Ejecutivo a mi cargo percibe y postula que existe en la sociedad la madurez, conciencia y urgencia para remediar la injusticia que afecta a uno de los componentes importantes y entrañables de nuestra población.

Por ello promoverá, con la participación de la sociedad, iniciativas de reformas legales y ejecutara programas y acciones de gobierno que tiendan a hacer efectivo el contenido de justicia de la reforma

constitucional que llegare a aprobarse. La participación de los pueblos indígenas, cuyas demandas y reclamos encontrarán soporte en la declaración constitucional, será elemento esencial e irrenunciable en este proceso.

La presente iniciativa se basa en el profundo respeto a los pueblos y las comunidades indígenas con toda su diversidad. Los reconoce como portadores de conocimientos y tradiciones que enriquecen nuestro patrimonio, como promotores de la solidaridad en su sentido más profundo, pero sobre todo, como sujetos de libertad.

No establece ni prefigura el destino de los pueblos indígenas, lo deposita en sus propias manos. No se traduce en la preservación de lo viejo por viejo ni en el cambio forzado para adoptar lo nuevo sólo por serlo.

Se suma a la voluntad de cambio y de conservación que los propios indígenas en su proceso de desarrollo escojan para sus tradiciones, sus formas de organización social y de vinculación con la naturaleza. Proporciona una base jurídica para proteger las diferencias que enriquecen al conjunto de la nación, pero no crea ningún privilegio ni establece una categoría diferente entre los mexicanos.

Los grupos sociales vulnerables por su actividad y posición social han sido dotados de protección jurídica e instituciones específicas para la defensa de sus intereses colectivos.

La diversidad cultural, tan o más profunda que las diferencias individuales y sociales ya reconocidas en la ley, conforma una tercera dimensión de nuestra vida democrática.

Por eso proponemos que la vida democrática de la nación se enriquezca con el reconocimiento de la diversidad cultural como sujeto de libertad e igualdad. Para ello nos apoyamos en el firme cimiento de nuestra Constitución Política, que postula la justicia, la libertad y la democracia como aspiraciones supremas y forma de vida de la nación.

El Constituyente de 1917, consciente de la deuda histórica con los pueblos indígenas, legisló para restituir la posesión de la tierra. Injustamente despojada a las comunidades indígenas. También estableció que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados. Esas decisiones sentaron las bases del indigenismo del Estado mexicano, y en esa corriente se inscribe esta propuesta.

A partir de entonces los gobiernos de la República han desarrollado valiosos y continuos esfuerzos para superar las barreras que impiden el acceso pleno a la justicia para los pueblos indígenas. Pero también reconocemos cambios de magnitud, tiempo y circunstancia, insuficiencia de la acción previa frente a rezagos centenarios, prejuicios arraigados e intereses que medran con la pobreza y exclusión de nuestros compatriotas indígenas. La injusticia que ellos enfrentan exige una acción decidida y vigorosa de toda la sociedad. La presente iniciativa la convoca y promueve.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la presente.

Una vez que fue recibida y turnada para su estudio la exposición de motivos, fue presentada la:

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 4o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo único. Se adiciona un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto, respectivamente, en los siguientes términos:

Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.¹⁷⁵

Después de haber revisado la iniciativa se presenta un extracto de lo que sucedió durante el Dictamen en su 1ª Lectura:

"Honorable Asamblea: A estas comisiones unidas la de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, fue turnada para su estudio la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto que adiciona con un párrafo primero el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su exposición de motivos el Ejecutivo contempla y resume la compleja problemática de los núcleos indígenas que forman parte de nuestro país resaltando la situación de marginación y extrema pobreza en que se encuentran.

Reconoce la importancia de las culturas indígenas que aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad y sin embargo se van diluyendo ante el contacto y el empuje de la cultura mestiza.

Aun somos poseedores de importantes reductos de sus culturas náhuatl, maya, zapoteca, mixteca y otomí las cinco altas culturas de mexicanos.

El texto propuesto como adición al precepto constitucional, empieza por reconocer nuestra realidad pluricultural y sienta las bases para que la legislación ordinaria proteja y promueva el desarrollo de las

¹⁷⁵ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Año III, Número 15, México Distrito Federal, 13 de Diciembre de 1990, pág. 7-12.

culturas autóctonas en su más amplia expresión y provea los medios necesarios para que los indígenas tengan efectivo acceso a la protección que brinda el Estado y particularmente, que en los juicios y procedimientos agrarios, se tomen en cuenta sus tradiciones, prácticas y costumbres jurídicas, lo que facilitara sin duda, desanudar multitud de complejos conflictos que tienen paralizada la actividad campesina.

Existe un consenso unánime en la necesidad inaplazable de corregir la injusticia y promover el desarrollo de los pueblos indígenas.¹⁷⁶

En la sesión realizada por la Cámara de Diputados se llevó a cabo la discusión en lo general del proyecto de reforma del artículo que nos ocupa, de la cual se transcribió parte de las exposiciones más sobresalientes por parte de los integrantes de dicha Cámara.

El primero en tomar la palabra fue el diputado del Partido Acción Nacional Juan José Medrano Castillo, quien presento ante el pleno una moción suspensiva respecto del dictamen discutido argumentando las siguientes causas que ha continuación se transcriben:

“Esta iniciativa, como sabemos fue presentada hace poco más de un año por el titular del Ejecutivo, y la tuvieron durmiendo “el sueño de los justos” en las comisiones, sobre todo en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. ¡Ah pero se les ocurrió esta semana, el lunes, que pudieran sacar esta iniciativa que estaba en la congeladora!

Y precisamente en la sesión a la que fue convocada la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el día lunes, se nos presenta en una forma de burla, de falta de respeto a la calidad y al pensar de los diputados, se nos presenta ya el dictamen que había elaborado otra comisión, y que firmaban la presidenta y la secretaria de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, esto sin que haya habido análisis, sin que hubiese habido deliberaciones, sin que se hubiese formado una subcomisión de dictamen.

Se me podrá decir, quizá, que en la Comisión de Asuntos Indígenas sí se estudio y que esta iniciativa tiene de presentada más de un año. Pero sin duda esas reuniones, escasas por cierto, de la Comisión de Asuntos Indígenas, y en donde no todos los diputados estuvieron de acuerdo, sin duda no son suficientes, no han sido lo necesariamente analizadas las razones de la iniciativa, no han sido discutidas, no se han presentado los argumentos que pudieran presentarse. Y señores diputados, si pretendemos o se pretende tocar la Constitución

¹⁷⁶ Diario Oficial de la Federación, Año III, Número 19, México Distrito Federal, 3 de julio de 1991, pág. 84-86.

General de la República, esto debe implicar un análisis minucioso y nos debe llevar a ser más reflexivos y más cuidadosos.

Nos preocupa sin duda la mala técnica legislativa. Y yo estoy impugnando el procedimiento, y habrá uno de mis compañeros que suba a plantear nuestras proposiciones del fondo del asunto.¹⁷⁷

Posteriormente toma la palabra el representante del Partido Revolucionario Institucional, Diputado Napoleón Cantú Cerna, quien se expresa en contra de lo declarado en la moción anterior, por lo cual se reproducen las siguientes consideraciones:

“Se ha hablado de que existen en este trámite vicios de procedimiento. Yo no veo francamente en donde los puede haber, si consideramos que esta iniciativa del Presidente de la República fue presentada el 17 de diciembre de 1990 y que fue resultado no de una acción impulsiva, sino de una consulta amplia que se dio en la República precisamente para recoger los anhelos, las demandas y las aspiraciones de esos pueblos indígenas que han permanecido en la marginación la pobreza y que inclusive han permanecido también prácticamente dentro de esa marginación, excluidos de un tratamiento igualitario, como lo marca el propio artículo 1º de la Constitución, dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Esta situación que ya es centenaria y que se ha dado a través de siglos, es necesario que llegue a un fin. Y la mejor forma de hacerlo es precisamente a través de una reforma al texto fundamental. Es a través de una disposición básica de jerarquía suprema, pueda establecer las bases para instrumentar nuevas y sucesivas normas e instituciones jurídicas a través de ordenamientos ordinarios sucesivos. Es cierto lo que dice el diputado Medrano, que una reforma constitucional no es suficiente; todos estamos concientes de ello. Pero sí es indispensable, para iniciar en serio, un movimiento legal, jurídico y constitucional, básicamente para que a través de ello puedan darse esas acciones que se requieren para que los pueblos indígenas reciban ese trato no discriminatorio que han tenido hasta ahora.

Yo quisiera también agregar que de ninguna manera en una actitud populista ni demagógica, ni mucho menos de “poesía constitucional” como aquí se ha dicho, el texto de adición del primer párrafo del artículo 4º constitucional. Todo lo contrario, es un precepto que de una manera clara establece la esencia de la realidad nacional, y que también de una manera precisa, fija que las leyes deberán de proteger y fomentar los usos, las lenguas, las costumbres, los recursos y las formas de organización social de los pueblos indígenas para que, y esto es lo más importante, dentro del derecho que tienen a ser diferentes, tengan también el derecho de integrarse al desarrollo nacional.

¹⁷⁷ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Año III, Número 20, México Distrito Federal, 3 de julio de 1991, pág. 25 y 26.

Por otra parte, y de manera específica, se habla de los juicios y los procedimientos agrarios, para establecer que en ellos se tomarán en cuenta los usos y costumbres para que, de acuerdo con la ley, se les dé el valor que corresponde.

De tal suerte que no es ninguna poesía constitucional, sino que es una realidad tangible, efectiva, práctica e indispensable, precisamente para que de aquí arranque ya ese movimiento que todos compartimos y que todos sostenemos en pro y a favor de los pueblos indígenas. De ninguna manera aceptamos tampoco que se trate de una mala técnica legislativa, porque son pronunciamientos fundamentales. Es precisamente la esencia y la materia de la naturaleza constitucional, como son las decisiones políticas fundamentales, como es ésta.

Es una disposición que viene a ser el basamento, el principio y la jerarquía debida que debe de tener, para que de ahí se deriven todas las demás disposiciones que vengán a regir este tipo de situaciones en relación con los pueblos indígenas.

Por tal motivo, yo considero que es nuestro deber y nuestra responsabilidad, como legisladores, darle curso y atender a la discusión y pasar a votación este proyecto de dictamen que ha sido sometido a esta honorable asamblea por parte de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Asuntos Indígenas.¹⁷⁸

Después de esta ponencia el Diputado Bernardo Bátiz Vázquez hizo uso de la palabra, para presentar un proyecto alternativo de reforma al artículo en cuestión, en nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de su intervención tomaremos los puntos que ha nuestra consideración son trascendentes:

“Uno de los principios que sustentamos es el respeto a la eminente dignidad de la persona humana, sean cuales sean sus condiciones y circunstancias, por tal motivo todos los mexicanos, incluyendo a los indígenas descendientes de los dueños iniciales del territorio nacional, nos merecen el mayor respeto.”

“Consideramos que la política, las leyes, el Estado mismo, se constituyen para dar a todos, incluyendo, por supuesto, a los indígenas, oportunidades plenas de desarrollo personal en los diversos aspectos de la vida humana, nuestro lema de partido pide una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos, y en ese todos, están los descendientes de los primeros pobladores de esta tierra y muy especialmente estos descendientes indígenas de esos iniciales pobladores por su situación actual, social de marginados y por su calidad económica de explotados y empobrecidos.”

¹⁷⁸ Ibidem., pág. 26-28.

“Por ello la diputación de Acción Nacional está decididamente a favor de los indígenas, aun cuando no esté de acuerdo con el texto del proyecto del primer párrafo del artículo 4º constitucional que propone el ejecutivo.”

“En efecto, dicho texto nos parece jurídicamente contradictorio, discriminatorio para los mismos indígenas, falto de técnica legislativa e indebidamente redactado.”

“Por otra parte, tal como se propone se sustenta en una falsa y parcial interpretación de la historia de México y revive una polémica ya superada en la teoría y en la práctica, se sustenta en un criterio de diferenciación étnica inaceptable en nuestros tiempos y contrario a los conceptos reconocidos por otros artículos fundamentales de la Constitución Mexicana.

Por estos motivos presentamos ante esta Honorable Cámara de Diputados un proyecto alternativo y por tanto un voto particular.”

El texto de este proyecto es el siguiente:

“La nación mexicana es una unidad integrada por culturas diversas y por pueblos distintos que al reunirse le dieron origen. La ley reconocerá esta diversidad cultural y protegerá y promoverá el desarrollo de las comunidades indígenas de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres recursos y formas de organización social.

Todas las comunidades de mexicanos tienen derecho, sin menoscabo del principio de igualdad ante la ley, a que se les respeten sus formas peculiares de vida y a los servicios que presten la Federación, los estados y los municipios.

Para las comunidades indígenas la educación será bilingüe y bicultural y en los juicios y procedimientos de carácter agrario se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos en que la ley lo establezca.”¹⁷⁹

Una vez que presentó su voto particular el CC. Bernardo Bátiz, hizo uso de la tribuna el Diputado Miguel Ángel Quiróz Pérez del Partido Revolucionario Institucional señalando:

“.....A nombre de las comisiones unidas de Gobernación y puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, me voy a referir a los conceptos y a los fundamentos que apoyaron la formulación del dictamen que hoy presentamos a su consideración y a algunas de las expresiones de los muy respetables diputados Medrano y Batiz, que han hecho uso de la tribuna.

Consideran que la redacción o que la propuesta al artículo 4º constitucional, por una parte no traduce o refleja con fidelidad el verdadero proceso histórico del que ha derivado nuestra nación y se establece, según ellos, un inadmisibles señalamiento a una categoría de mexicanos que la propia Constitución, como lo ha señalado el

¹⁷⁹ Ibidem., pág. 28-30.

compañero Bátiz, desecha porque no puede haber dos clases de mexicanos. Discrepo sinceramente con este planteamiento inicial.

La reforma que propone el Ejecutivo Federal en consecuencia al más riguroso juicio histórico de cómo se conformo nuestra nacionalidad y al reconocer la importancia de las culturas indígenas en ese proceso de integración, no hace más que afirmar una verdad que nadie pone a discusión.

La composición pluricultural de la nación mexicana se sustenta originalmente en su pluralidad de pueblos indígenas, que fueron los que inicialmente habitaron este territorio y que recibieron el impacto, a veces brutal de una nueva raza y el acervo de otras corrientes de este tipo.

La reforma propuesta, compañeros diputados, en forma alguna introduce una nueva categoría, una clase nueva de mexicanos que por su origen étnico se considere distinto y sujeta a un status diferente a quienes no tengan dicho origen. Nada más alejado de la intención de la iniciativa; la diferencia y la especificidad cultural en el que reconoce, está basada en la composición pluricultural y hace una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y al hacerlo, como dice la iniciativa, protege el derecho a la diferencia que tienen los pueblos indígenas que ejercen o tratan de ejercerlo dentro del marco de la convivencia, sin dejar de reconocer también el aporte vigoroso de otras corrientes a la formación de nuestra pluralidad que nos define y nos identifica a la vez.

Se ha dicho también que la adición al artículo 4º constitucional puede resultar apresurada y en consecuencia poco inmediata, situación contraria a la teoría y a la práctica que recomiendan actuar con mesura y estudiar con profundidad las posibles consecuencias jurídicas que se produzcan.

Tal y como lo asienta el Ejecutivo federal y lo rechaza el dictamen de las comisiones unidas, la iniciativa no fue consecuencia de un solo impulso o resultado sólo de buenos deseos o intenciones, no compañeros diputados, como lo afirmó Napoleón Cantú, fue resultado de un proceso que abarcó la necesidad sentida de distintos grupos étnicos que habían expresado durante muchos años esta aspiración y fue consecuencia también de una consulta donde se recibieron más de dos mil ponencias, documentos y opiniones técnicas.

La iniciativa esta orientada, como lo establece la misma, a promover gradualmente todo un esquema en donde, por supuesto, resaltan los instrumentos jurídicos concretos para combatir la injusticia y para garantizar a los indígenas el ejercicio de su libertad.

Por estas consideraciones, compañeros diputados, y a nombre de las comisiones unidas a cuyo nombre hablo en esta ocasión, les pido que en su oportunidad aprueben el dictamen que sometemos a su consideración.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Ibidem., pág. 30 y 31.

El diputado Israel Félix Galán Baños, integrante del Partido del Trabajo después de escuchar las consideraciones hasta ese momento vertidas, se pronunció de la siguiente forma:

“Venimos aquí a esta tribuna, la más alta representación de la nación, no para buscar recovecos e intrínquilis en una problemática que esconda el problema real.

Profesamos una fe casi religiosa a Benito Juárez, pero somos incapaces de respetar los derechos y aún la vida de las poblaciones indígenas como es el caso del estado de Chiapas, y en tu tierra también, en Guerrero, en Aroche, y en Oaxaca también.

La historia cotidiana de estos estados es el arrasamiento de individuos y comunidades enteras, el asesinato como política de estado de los líderes más representativos de las comunidades indígenas. Yo no vengo aquí a buscar mayores complicaciones en la cuestión de la adición constitucional que se propone. Me parece apenas un reconocimiento histórico limitado al valor de las culturas y las etnias de este país; apenas un avance, incluso dejando fuera a otras etnias como los negros en la costa de Oaxaca y Veracruz.

Los años veinte presenciaron un debate en el terreno de la cultura sobre el problema de los indígenas. Diego Rivera, Vasconcelos, todos ellos reivindicaron a los indígenas, pero este país siguió siendo gobernado por criollos.

No solamente es un problema racial, es un problema de política, de política de estado que ha hecho un folklorismo y un culto casi religioso de los indios, pero que es incapaz de proveerles la condición que se merecen en efecto, no como miembros de una raza, sino como mexicanos que son.

El Estado no debe incorporar solamente una adición al artículo 4º constitucional, sino toda una política de atención especial porque hay una deuda con los indígenas que sufrieron la brutal agresión de los conquistadores y opresores criollos y explotadores de toda índole posteriormente.

Esa es la verdad: debe haber una voluntad política del Estado, del presidente que manda la iniciativa y de todo el sector de gobierno, para incorporar una política que pague esta ya larga y profunda deuda social con los indígenas.

Nosotros, por consecuencia la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, esta de acuerdo en la adición que se hace, apenas que consideramos aún muy limitada.”¹⁸¹

¹⁸¹ Ibidem., pág. 32 y 33.

En tanto el Diputado del Partido de la Revolución Democrática
Gilberto López y Rivas externo:

“Vengo a hablar a favor, porque expresa un reconocimiento elemental a una realidad sociológica-histórica que ha vivido la nación mexicana durante todos estos años de su formación. La realidad de una composición pluricultural, plurilingüística, pluriétnica, que requiere de un reconocimiento constitucional. Pero no sólo nos asisten razones de carácter estrictamente histórico o de reconocimiento de derechos, nos asiste también la necesidad de una adecuación constitucional a convenios firmados por el gobierno de México en el nivel internacional, ratificado en su oportunidad, que pasaron por el Senado de la República y que nos llevan a reflexionar sobre la timidez de la iniciativa del Ejecutivo en cuanto a este reconocimiento de derechos históricos

En el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribal en países independientes que el gobierno de la República firmó y ratificó, se dan una serie de elementos que de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución que establecen como ley suprema de toda la Unión. De acuerdo con este artículo, el 133, nosotros tendríamos que comparar algunos de los elementos del convenio referido, para darnos cuenta de la necesidad de esa adecuación constitucional.

En este convenio, se habla por ejemplo de que los gobiernos promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

Vemos por ejemplo un elemento fundamental para los juristas, que dice lo siguiente en su artículo 8º “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, habla aquí de los pueblos indígenas, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”.

También nos dice este convenio, que deberán adaptarse en el artículo 4º medios especiales, y subrayo la palabra especiales, que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Los pueblos interesados, dice el artículo 7º deberán tener el derecho a definir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecta a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual o las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Nuestro partido planteó elementos mucho más integrales; nuestro partido planteó elementos que modificaban no un artículo, sino varios artículos de la Constitución. Pero también nuestro, haciendo eco de una reivindicación de los pueblos indios de este país, se sometió a la necesidad política de la coyuntura actual, de apoyar esta reforma en los términos planteados, porque para nosotros, los de la Revolución

Democrática, en primer lugar, están los intereses de nuestro pueblo, y no los mezquinos, en ocasiones, intereses partidarios.

*Por ello es que estamos apoyando una iniciativa de esta naturaleza, y por eso pido de todos ustedes, un voto positivo, un voto positivo porque estamos votando por 15 millones de mexicanos, que a su vez mantienen una identidad, mantienen una lengua, mantienen costumbres, mantienen tradiciones y mantienen el derecho a ser respetados en su diferencia y en su diversidad. Muchas gracias.*¹⁸²

El diputado Margarito Ruiz Hernández del Partido Mexicano Socialista, en la tribuna expuso su deseo de lograr la modificación, pues señalaba que al constituyente del 17 solo se había percatado de los criollos y no de la población indígena:

“Este debate no cabe duda que es un espacio en el proceso histórico de la humanidad, de la: sociedad y de México como tal.

Si hemos dicho que son 500 años de marginación, de discriminación, hoy, este día ha llegado la voz de los pueblos indios, de los indios mexicanos en esta alta tribuna, por fin en la Carta magna, la Constitución de la República, aparecerá la de los pueblos indios. ¿Qué significa esto para nosotros, como indios en lo individual? ¿Qué significa esto para nosotros como pueblos? ¿Que significa esto para nosotros como sociedad? y que significa esto para nosotros como mexicanos. Significa dar el paso, avanzar hacia una verdadera democracia, hacia una verdadera unidad nacional, hacia una verdadera justicia, claro que hablar de justicia con el simple hecho de que se reforme la Constitución o se reformen las otras leyes reglamentarias, no se resuelve el problema de justicia, de marginación, de pobreza, esto es un proceso pero al avanzar con la reforma constitucional, creemos que son instrumentos legales para poder tener mejores armas de debates, mejores formas de elaborar proyecto de desarrollo en las regiones indias. Pero significa también que el derecho de la tradición de seguir desarrollando la tradición indígena, las costumbres de los pueblos indios, de las formas de como nombrar sus propios representantes, sus autoridades, significa el reconocimiento mal, entonces nuestra existencia. Creemos que esta igualdad, entonces podemos avanzar y podemos hablar hacia la gran unidad nacional y no podemos hablar como está actualmente en la Constitución de que todos los mexicanos, todos somos iguales, hemos dicho en varias ocasiones que la Constitución y todas las leyes cuando los ilustres constitucionalistas se reunieron para elaborar la Carta Magna solamente pensaron en la sociedad mestiza y no pensaron en la existencia de otra sociedad, que es la sociedad de los pueblos indios.

¹⁸² Ibidem., pág. 33 y 34.

*Por ese motivo, por esa razón se han venido cometiendo una serie de arbitrariedades con la ley o sin la ley en contra de las comunidades, de las personas y de los pueblos indios como tal.*¹⁸³

Dentro de las últimas intervenciones en la tribuna se encontraba la del Diputado Carlos Javier Vega del Partido Revolucionario Institucional quien aprobaba la reforma:

“Yo quisiera comentar al pleno de la asamblea, que cuando platicamos con los representantes de Acción Nacional había propuestas concretas de modificaciones a esta adición que hemos presentado a la consideración de todos Ustedes, y que no fueron aceptadas porque se quería que por la fracción que estaba comentando con ellos debieran admitirse la totalidad de las mismas o no podía sumarse a esta participación

Yo quiero comentar aquí, y después se expresó, no haré referencia a esos vicios de procedimientos. Yo quiero recordarle a la asamblea que este asunto, como se ha afirmado aquí lleva discutiéndose más de 27 meses.

Y simplemente bastan algunos ejemplos. El titular del Ejecutivo Federal instala la Comisión de Justicia de los Pueblos Indígenas en abril de 1989 y allí, en esa reunión de expertos, se comprometen a presentar algunos elementos para que puedan quedar, por primera ocasión registrada en nuestra Carta Fundamental, una de las raíces de nuestro ser.

El titular del Ejecutivo se compromete si se dan los elementos y existe el consenso y el estudio a hacerlo una realidad. Y estamos hablando de abril de 1989.

Se ha expresado aquí que se trata de la carta Magna, que no hay seriedad, que no hay respeto, y yo creo que si 27 meses no es suficiente tiempo para que se madure, para que se analice, para que se examine y después simplemente se formalice, como lo hemos hecho con todos los dictámenes que se han presentado, lo dejo a la consideración de todos ustedes.

Este grupo de expertos, para continuar, después de hacer, como se ha expresado aquí, una serie; de reuniones, en una consulta nacional, en este mismo año, de octubre a diciembre donde hay; más de 6 mil documentos, en donde participan; interesados en este tema, y fundamentalmente de este número de documentos expone sus puntos de vista el 40% de ellos de naturaleza indígena, da lugar, y si ustedes observan a esta; iniciativa de ley que el Ejecutivo envía al Legislativo.

Con esto observamos que ha sido cuidadoso este: análisis y este estudio. Se ha dicho aquí que: se pretende situar en una reservación a los indígenas; se ha dicho aquí que se pretende hacer expresiones poéticas constitucionalmente hablando; se ha referido aquí también

¹⁸³ Ibidem., pág. 35 y 36.

que el; artículo 1o., el 10 y el 30 de la Constitución General de la República tienen ya una reglamentación sobre esa adición poética que se pretende realizar en la Constitución.

Estamos de acuerdo que esto no lo acaba, no lo concluye, no es lo más acabado, pero sí es un inicio serio, en donde tendremos por primera ocasión jurídicamente hablando, un marco constitucional para ahí desprender, un marco constitucional en donde si pensamos que en estados como Quintana Roo, como Oaxaca o como Yucatán más del 50% de sus habitantes son indígenas, o si pensamos que en Chiapas, que en Campeche una cuarta parte aun poco más de la cuarta parte de la población es indígena, y si también observamos y estudiamos que en Puebla, que en Guerrero; que en Veracruz, que en Tlaxcala más del 10% de la población también es indígena, observaremos que es necesario hacer esta regulación; y aquí mismo en las zonas urbanas o conurbadas del Distrito Federal existe más, se ha repetido aquí de 1 millón de esos mexicanos que desafortunadamente están en situaciones de desigualdad.”¹⁸⁴

En este trabajo de investigación se incorporo por último parte de la ponencia de la diputada Rosalía Ramírez de Ortega, del Partido Acción Nacional, la cual a continuación se expresa:

“Se ha comentado aquí por los diferentes grupos parlamentarios, la inquietud acerca de los pueblos indígenas.

Ya se ha presentado voto particular por mi Partido Acción Nacional. Quiero señalar que la inquietud de Acción Nacional para defender a los indígenas, ha tenido ya varios proyectos e iniciativas.

Pero hay uno en especial que vale la pena mencionar, y es en la intervención del diputado Pablo Ventura López, en el año de 1985, cuando ante la actitud discriminatoria y marginación de los pueblos indígenas, hizo una propuesta en esta tribuna, ante la Cámara de Diputados.

Es así que se pidió que se formase la Comisión de Estudios y Análisis de la Situación y Problemática Indígena. Esta fue acogida y de inmediato fue tomada y de aquí la creación de esta nueva comisión que hoy tiene vigencia en esta Legislatura.

Se ha hablado también de las propuestas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional, por el Partido de la Revolución Democrática, por el Partido del Frente Cardenista, y en el propio dictamen se señalan esas propuestas. Creo que la realidad del indígena no es para ninguno de nosotros desconocida. Son discriminados, se les considera como gente inculta; donde ya han llegado a muchos grupos la pobreza, y en algunos casos más, hasta la miseria; son marginados; el trato en las dependencias oficiales, son de rechazo en algunas, otras de repudio.

¹⁸⁴ Ibidem., pág. 38 y 39.

Es muy importante para todos nosotros que estos grupos indígenas sean tratados como hermanos mexicanos. Así lo hemos externado en la subcomisión y en las propias comisiones.

La inquietud de Acción Nacional porque nuestros hermanos mexicanos indígenas sean tratados correctamente.

Y el señalamiento específico de nosotros fue en que ya no sugeríamos un texto completo, pero sí algunos puntos que considerábamos sustanciales que, como se mencionó aquí en el voto particular, eran discriminatorios.

Nosotros reconocemos nuestros orígenes indígenas, pero no podemos olvidar nuestros otros orígenes. Y es así que pedíamos que en el texto donde se dice: "Originalmente los pueblos indígenas... "Se hablará" de los pueblos que nos dieron origen". Porque eso es lo que nos da nuestra identidad nacional. También sentimos que era importante hablar de las comunidades indígenas, y no únicamente de sus integrantes, porque esto los segregaba como individuos, aparte de todo un conglomerado que son las comunidades indígenas."¹⁸⁵

En cuanto se concluyó la discusión se llevo a cabo la votación, en la cual se emitieron 272 votos en pro, dos en contra y 50 abstenciones, en total 324 votos.

Por lo cual fue aprobado en lo general y en lo particular el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efecto de conocer la postura del Senado de la República se transcribe la ponencia del Senador Diódoro Carrasco Altamirano, realizada a nombre de las Comisiones Unidas, Segunda de Gobernación, Segunda Sección, para comentar los criterios que fundamentan el dictamen de la iniciativa de decreto de reforma al artículo 4o. constitucional:

"La preocupación por dar plena efectividad a los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, respetando su esencia, costumbre y tradiciones, ha motivado intensos esfuerzos en su definición normativa y realización institucional.

La inspiración social del Constituyente de 1917, sienta sin lugar a dudas las bases del indigenismo mexicano, al incorporar los principios de la ley de enero de 1915 al texto constitucional, para devolver la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas y establecer que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran restituidos y titulados.

¹⁸⁵ Ibidem., pág. 40 y 41.

Surge así una conciencia indigenista que motiva decisiones y acciones, cobrando vigencia con las reformas recientemente aprobadas al Artículo 27 constitucional, mediante las cuales se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, estableciéndose al mismo tiempo, que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

De este modo, la iniciativa se inscribe en su permanente esfuerzo en favor de los indígenas mexicanos y refleja la preocupación por saldar la deuda histórica que la Nación tiene con ellos.

A lo largo de todo este siglo, la cantidad de habitantes de lengua indígena en México ha crecido de 2 a más de 8 millones. La población indígena de México es la mayor del Continente Americano.

Hoy, cuando menos el 9% de los mexicanos habla algunas de las 56 lenguas indígenas. Cerca de 1 millón 400 mil personas mayores de 5 años son hablantes de náhuatl. Esta lengua, con el maya, zapoteco, mixteco y el otomí, por orden de importancia, representa el 60% del total de hablantes de lenguas indígenas y cada una de ellas es practicada por más de 250 mil personas.

Todas las lenguas indígenas requirieron de milenios para su formación, y deben ser consideradas como parte constitutiva del patrimonio cultural de la Nación. cada una de ellas forma parte de un contexto cultural más amplio, a través del cual se manifiesta una estructura de conocimientos sobre la existencia y la naturaleza que se concreta en forma de organización social y prácticas comunitarias que regulan, ofrecen protección y norman la vida de los pueblos indígenas.

El 70% de los indígenas del país viven en municipios rurales. Y se dedican fundamentalmente a actividades primarias, casi la totalidad de los indígenas en municipios rurales, vive en localidades calificadas de elevada marginación, con escasez de servicios públicos, de fuentes de trabajo y de empleo remunerado, con bajos ingresos, precariedad y aislamiento.

El 30% de los indígenas asentados en municipios urbanos, viven en condiciones de pobreza y marginalidad, casi en su totalidad, también. En la zona metropolitana de la ciudad de México en estas condiciones casi un millón de indígenas.

El analfabetismo, la mortalidad infantil, la desnutrición y la morbilidad asociada, y la baja esperanza de vida, se elevan desproporcionalmente en las comunidades indígenas hasta duplicar, en algunos índices, los promedios generales.

Aún no ha sido posible garantizar el acceso universal de los niños indígenas a la educación y uno de cada cinco educandos que ingresa al sistema de educación indígena concluye la primaria.

Enfermedades controlables y hasta controladas todavía afectan en algunas regiones a la población indígena. En ello influye la desnutrición que en las zonas indígenas afecta a una proporción significativa de la población infantil.

En muchos casos la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo se ha deteriorado y a veces también el suelo y la vegetación. La falta de apoyo para el desarrollo de esos sistemas o su sustitución,

y la explotación irracional de los recursos naturales por intereses ajenos a las comunidades, ha generado una permanente situación de restricción en la producción que generalmente se agrava por los injustos términos de intercambio que privan en esas zonas.

Ante la insuficiencia del ingreso, los trabajadores indígenas integran grandes corrientes migratorias, dentro y fuera del país; el censo de 1980 registró población indígena en el 98% de los municipios del país, siendo población migrante en muchos de éstos.

Muchos de los detenidos indígenas no hablan el español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes, la mayoría en esta circunstancia están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas pocas veces son atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia.

Por todos estos aspectos, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

Las cifras y los datos confirman un hecho que está en la experiencia y la conciencia de los mexicanos: Nuestros compatriotas indígenas viven en condiciones de desigualdad e injusticia. Están más lejos que el resto de los mexicanos del bienestar y del disfrute cabal de los derechos que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar por mandato de nuestra ley fundamental.

Esta realidad debe ser enfrentada con vigor y decisión continua, sin tregua ni descanso, porque constituye una amenaza inaceptable para la libertad, el desarrollo y la plena realización de los mexicanos.

La corrección de la injusticia que afecta a nuestros compatriotas indígenas es una tarea que involucra a toda la Nación, que no admite excepciones, los rezagos, desigualdades e injusticias, conforme a una deuda histórica que tenemos que asumir con la firme decisión de redimir.

El Ejecutivo Federal ha expresado reiteradamente la voluntad política de superarla. Que es posible también profundizar y corregir acciones, iniciar otras nuevas y concertar los esfuerzos nacionales para garantizar mejores condiciones y más oportunidades a los compatriotas indígenas.

Ha manifestado también que los mexicanos admitimos las diferencias que se expresan en lenguas, culturas, conocimientos y tradiciones que nos enriquecen a todos y hacen más profundas las raíces de nuestros nacionalismos.

A partir de estos criterios y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se integró el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas, enmarcado en el Programa Nacional de Solidaridad, del cual los indígenas son precisamente uno de los sujetos prioritarios.

El lineamiento central de ese programa es que México encuentra en su diversidad cultural una de sus riquezas más importantes y que son indeclinables el respeto a la diferencia cultural y el combate a la desigualdad que le ha ido aparejada.

En consecuencia se diseñaron y pusieron en marcha nuevos programas para los indígenas. Como los Fondos Regionales de

Solidaridad, cuyo destino son proyectos productivos que hace posible la recuperación de la inversión, en beneficio de los propios núcleos indígenas, quienes presentan, seleccionan y supervisan los proyectos a través de organizaciones integradas en asambleas y que cuentan con un consejo directivo para encabezar las acciones. Actualmente existen casi 90 fondos en los que participan casi 1,000 organizaciones de todas las regiones del país, mismas que sólo en este año han recibido alrededor de 120 mil millones de pesos.

Los Fondos Culturales de Solidaridad, con modalidades participativas similares, han sido creados recientemente, y están hoy en proceso de recibir cantidades importantes de recursos para preservar justamente las prácticas culturales comunitarias.

En el área de la justicia este Gobierno ha financiado a organizaciones independientes, dedicadas a la defensa de los derechos humanos de estos pueblos, mediante convenios específicos de trabajo. Promoviendo la formación de defensores indígenas, la excarcelación con estricto apego a derecho de presos indígenas, y la gestión de asuntos agrarios, mediante brigadas de conciliación.

En el plano legislativo el Ejecutivo también ha enviado al Congreso de la Unión iniciativas de reformas al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales que ya han sido discutidas y aprobadas por el Congreso y que abren posibilidades importantes para la defensa de los indígenas, al establecer que se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

Por otra parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre poblaciones indígenas y tribales que fue aprobado en Asamblea General de la O.I.T., en julio de 1989, fue ratificado por este Senado en agosto de 1990. La ratificación de nuestro país fue la segunda en el mundo después de Noruega y le dio vigencia como convenio internacional.

Asimismo, en la Primera Cumbre Iberoamericana se puso de manifiesto el reconocimiento a la inmensa contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestra sociedad, y se reiteró el compromiso de consolidar su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural. Además se propuso la creación de un Fondo Iberoamericano con el apoyo de organismos indígenas que permitan resolver favorablemente los acuciantes problemas de los pueblos originarios, al margen de cualquier sentido de reservas indígenas o de compensaciones paternalistas.

Al instalar el 7 de abril de 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional Indigenista, formado por 25 destacadas personalidades que han dedicado su esfuerzo a la atención o el estudio de estos pueblos, el Ejecutivo Federal le fijó como tarea principal el estudio de la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a la creación de los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que viven los pueblos indígenas.

La Comisión realizó una amplia consulta pública informal entre octubre y diciembre de 1989:

En 228 actos realizados en las entidades federativas con presencia indígena, se recibieron poco más de 2 mil ponencias, documentos y opiniones técnicas, expresadas en 6 mil cuartillas; la mayoría de ellas reflejan la posición colectiva de grupos y organizaciones numerosas y representativas.

Alrededor del 40% de las opiniones, recibidas fueron emitidas por autoridades indígenas o representantes de organizaciones, las demás opiniones provinieron, fundamentalmente, de organizaciones y colegios profesionales. De grupos de defensa de los derechos humanos, de servidores públicos, de científicos, de expertos en derechos y de personalidades diversas de la cultura y la política.

En la prensa nacional, regional y local se comentó ampliamente la conveniencia de una reforma constitucional.¹⁸⁶

¹⁸⁶, “El 12 de Octubre, día de la dignidad, acuerdan indios.” La Jornada, Año 6, No. 1815, (México Distrito Federal, 2 de octubre de 1989), El País. Para los indios de México, 1992, será la fecha en que se conmemoraran los 500 años de resistencia de los pueblos indios y no el encuentro de dos culturas y en lo sucesivo el 12 de octubre no será el día de la raza sino el día de la dignidad y resistencia india, determinaron aquí integrantes de 16 organizaciones y 14 estados del país que participaron en el foro internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indios.

En este foro, que inicio ayer y culminara mañana se acordó no permitir la participación en sus trabajos de la gubernamental comisión nacional de justicia para los pueblos indios de México, que pretendían presentar la propuesta oficial para la modificación al artículo 4º constitucional a efecto de incluir en el reconocimiento de la existencia de los pueblos indios.....La propuesta de reforma constitucional de la citada comisión gubernamental propone agregar al artículo 4º constitucional los siguientes párrafos: “La nación mexicana tiene una composición étnica, plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indios de México, Las constituciones de los Estados y las leyes y ordenamientos de la federación de los estados y municipios establecieron las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos y costumbres de las comunidades indígenas, que correspondan a su competencia, así como sus formas específicas de organización social, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.”

“La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomaran en consideración sus practicas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y al resolver el fondo del asunto.”

SANCHEZ REBOLLEDO, Alfonso. “Día de la raza en el año 2000.” La Jornada, Año 6, No. 1825, (México Distrito Federal, 12 de octubre de 1989), El País.Ya es un dato relevante e indicativo de esa nueva presencia, que esta comenzando a circular una propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México, formulada por la Comisión del Instituto Nacional Indigenista, sometida a la consulta pública antes de ser trasladada al titular del Poder Ejecutivo.

La propuesta que hasta ahora, solo es eso, una propuesta tiene el merito de recabar, en una formulación clara y concisa la preocupación esencial que la anima: “Ampliar los espacios para la participación de los pueblos indígenas a través del reconocimiento constitucional de sus derechos históricos”, con vistas a mejorar las condiciones que les permitan enfrentar la desigualdad real, objetiva, en la que se haya la población nativa. Se trata, afirma el texto “de corregir una omisión histórica al afirmar la naturaleza pluriétnica de la nación”, asunto de la mayor trascendencia no solo por la mejor comprensión de las relaciones entre las etnias y el Estado Nacional, sino también para reconstruir nuestra propia visión del pasado histórico de México, plagado como esta de burdas simplificaciones ideológicas alusivas a la unidad y diversidad de los pueblos indios.

“La consulta, con sus resultados diversos y plurales, reflejó la participación interesada de la sociedad.

Las conclusiones de la consulta confirmaron la pertinencia de una reforma constitucional. El 98% de las opiniones se pronunciaron en ese sentido, hubo consenso en la necesidad inaplazable de corregir la injusticia y promover el desarrollo de los pueblos indígenas.

Habiendo considerado los resultados de la consulta, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas entregó una propuesta a la Presidencia de la República el 7 de marzo de 1990.

La iniciativa pretende recoger las conclusiones y consenso de la consulta hecha: Busca fincar las bases para llevar a cabo, en su oportunidad, las reformas jurídicas que den respuesta a las inquietudes y demandas expresadas.

El texto que la iniciativa propone para ser adicionado como primer párrafo del Artículo 4o. constitucional, recorriendo los actualmente vigentes, es el siguiente:

“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturales, usos, costumbres, recursos y forma específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efecto acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley”.

Los principales elementos de este texto son los siguientes:

1.- Reconoce la composición pluricultural de la Nación, en una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa a la formación de la Nación moderna. A esa persistente diversidad original se agregaron muchas otras vigorosas corrientes, hasta conformar la pluralidad que nos constituye.

2.- Establece el mandato constitucional para proteger y desarrollar sus lenguas, culturas, usos, costumbres, formas organización social y recursos que las sustentan.

3.- Determina que la Ley deberá prever los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno acceso a la jurisdicción del Estado.

4.- Señala que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la Ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

La propuesta atiende por lo pronto a una realidad incuestionable: el mundo indígena representa algo más que el nueve por ciento de los mexicanos que hablan las lenguas maternas:

En lo que se refiere al espíritu de la reforma, sus características son las siguientes:

Sobre todo reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de libertad, rehuendo toda forma y vestigio de paternalismo.

Los identifica como portadores de conocimientos y tradiciones que enriquecen nuestro patrimonio, y como promotores de la solidaridad en su sentido más profundo.

No establece el destino de los pueblos indígenas, sino que lo deposita en sus propias manos.

Se suma a la voluntad de cambio o de conservación que en su proceso de desarrollo ellos determinen para sus tradiciones, sus formas de organización social y de vinculación con la naturaleza.

Parte del reconocimiento de diferencias y desigualdades: Estableciendo el respeto a las primeras, pero rechazando las segundas en el marco de la ley suprema.

No crea ningún privilegio ni establece una categoría diferente entre los mexicanos.

La condición de injusticia es un problema complejo antiguo e integral: Es diverso y específico, resistente a toda generalización. Por ello, su atención no puede depositarse en una sola competencia. Pretenderlo sería ingenuo, y se apartaría de principios esenciales como la división de poderes, el pacto federal y la autonomía municipal.

En consecuencia, la iniciativa está orientada a promover de manera gradual, pero ineludible, que la condición de injusticia sea combatida en todos los ámbitos, y a la elaboración de instrumentos jurídicos concretos y eficaces para erradicarla. En ellos habrán de establecerse con claridad las instituciones e instancias responsables, así como sus atribuciones y obligaciones.

La reforma, dentro de la generalidad que su naturaleza constitucional requiere, no es una declaración abstracta. La participación de poderes, entidades y municipios y de las propias comunidades indígenas harán realidad las consecuencias prácticas y tangibles de la reforma.

Cabe destacar que las constituciones de los Estados de Guerrero, Chiapas, Oaxaca e Hidalgo ya han sido modificadas con este propósito general y que en otros Estados se desarrollan trabajos con el mismo objeto.

Como se ha expresado en las reuniones de trabajo de las Comisiones, la reforma no surge en México de manera aislada en el contexto internacional. Las constituciones de la mayoría de los países del continente con presencia indígena, incluyen ya el reconocimiento de derechos a estos pueblos.

En el Continente Americano, la Organización de los Estados Americanos promueve la elaboración de una declaración y de un acuerdo sobre los derechos de estos pueblos; y la Organización de las Naciones Unidas ha estado trabajando desde hace varios años sobre la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, misma que se encuentra en estado avanzado de desarrollo.

Hoy somos testigos de cómo la dimensión étnica y cultural, omitida y sumergida en varios países del mundo, se vuelve factor decisivo en el destino de los Estados y las Naciones, porque la pluralidad cultural y las Naciones, a la democracia. También por esta razón no puede ni debe ser soslayada.

Quisiera terminar mi intervención reconociendo el esfuerzo y el trabajo de concertación de los integrantes de las Comisiones Unidas que sustentan el dictamen que hoy nos ocupa, y destacar, fundamentalmente, el apoyo razonado y convencido del Presidente de la Comisión de Estudios Legislativo, Segunda Sección, Senador Muñoz Ledo.

Este hecho prueba que en el Poder Judicial de la Federación Legislativo, en el Senado de la República, consolidamos y profundizamos el diálogo democrático que el país exige.

La participación de los pueblos indígenas, cuyas demandas y reclamos encontrarán soporte en la declaración constitucional, será elemento esencial e irrenunciable en este amplio proceso de largo aliento, del cual la reforma propuesta a que nos hemos referido y para la cual solicitamos el voto aprobatorio de esta Asamblea, es un primer paso fundamental.¹⁸⁷

A través del documento recibido en las oficinas del Senado de la República el 22 de enero de 1992, se establece que el proyecto de reforma constitucional fue aprobado por las legislaturas de los siguientes estados:

Aguascalientes, 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 Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, en total 30.

Con lo anterior, se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 de nuestra Constitución, que a la letra señala:

“La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas y adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su

¹⁸⁷ Diario de los Debates, Senado de la República, Número 30, Año. I, 20 de diciembre de 1991, pág., 3 a la 7.

*caso harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*¹⁸⁸

Y por lo tanto se aprobó el proyecto de decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar así:

*“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”*¹⁸⁹

En México ningún artículo constitucional reconocía la existencia de los pueblos indígenas y la necesidad de seguir existiendo, no fue sino hasta la propuesta de reforma presentada por el Lic. Heladio Ramírez López para el estado de Oaxaca, la cual modificó seis artículos de la Constitución de aquel estado, referentes a los grupos étnicos sin resultados notables hasta esa fecha. Fue hasta 1992, año en el que se celebraron los “*Quinientos años del Descubrimiento de América*” cuando el gobierno mexicano adicionó un párrafo al artículo 4º de nuestra Constitución.

Sobre la modificación que sufrió nuestra Carta Fundamental es necesario señalar que el 11 de julio de 1990, la Cámara de Senadores de la República aprobó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes¹⁹⁰ adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 27 de junio de 1989. El instrumento de ratificación hecho por el Presidente de la República el 13 de agosto de 1990 fue depositado ante el Director General de la Organización el 5 de septiembre del mismo año y

¹⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. SISTA, 2005, pág. 130.

¹⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Porrúa 131ª, Edición, 2000, pág. 10.

¹⁹⁰ Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXLVIII, número 17, México, 24 de enero de 1991, pág. 22 a 29.

según el artículo 38, fracción 2, de ese documento, tiene vigencia en nuestro país desde el día 6 de septiembre de 1991.

Cabe señalar que, dicha iniciativa de reforma fue agradecida por los Miembros de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, que publicaron en el periódico la Jornada el siguiente desplegado:

*"C. LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI.
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PRESENTE.*

El compromiso público asumido por Usted, el 26 de abril de 1990, en el Recinto Parlamentario de Palacio Nacional, para enviar al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que reconociera derechos específicos a los pueblos indígenas en quienes están fincadas las raíces de nuestra nacionalidad encuentra hoy respuesta clara. Coincidimos con Usted, en que se trata de un requisito indispensable para lograr la modernización del país, alcanzar la justicia y la plena democracia, y para defender y fortalecer nuestra soberanía.

El texto de la iniciativa por Usted presentada el pasado 7 de diciembre, refleja la conciencia que la nación tiene de su composición pluricultural y el profundo respeto que del conjunto de los mexicanos merecen los pueblos indígenas, porque representan valores que nutren la riqueza cultural del país. Por ello la iniciativa propicia que se deposite el destino de los pueblos indígenas en sus propias manos y no pretenden la simple preservación de lo antiguo, ni el cambio para adoptar lo nuevo solo por serlo.

La responsabilidad de otorgar este histórico reconocimiento corresponde ahora al H. Congreso de la Unión, confiamos en que se realice la reforma constitucional en el espíritu de la iniciativa.

México D.F., a 13 de Diciembre de 1990.

Mtro. Fernando Benítez, Dr. Guillermo Bonfil Batalla, Lic. José Carreño Carlón, Dr. José Dávalos Morales, Etnlgo. José del Val Blanco, Lic. Gustavo Esteva, Lic. José Fernández Souza, Mtro. León García, Soler, Dip. Andrés Henestrosa, Lic. Miguel Limón Rojas, Lic. Jorge Madrazo Cuellar, Sra. Ofelia Medina, Dr. Salomón Nahmad Sitton, Lic. Luís Ortiz Monasterios, Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Dra. Mari-Carmén Serra Puche, Dr. Rodolfo Stavenhagen, Lic. Carlos Tello Macías, Dra. Luz María Valdez de Montaña, Dr. Arturo Warman Gryj.

Miembros de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. ¹⁹¹

La adición anterior a este artículo se debió a que el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, se encontrará apurado por realizar las reformas necesarias para poder continuar con la aportación del Tratado de Libre Comercio, en virtud de que se exigía establecer reformas legales para adecuar la legislación mexicana a dicho Tratado.

Además de que esta administración estuvo vinculada con la propuesta de modernización del campo, que tenía como principal objetivo incrementar la productividad y la producción como camino a la competitividad en el libre mercado.

3.4. REFORMA DE DIVERSOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES DEL 14 DE AGOSTO DE 2001

Otra de las reformas, de gran trascendencia para esta investigación fue la publicada el 14 de agosto de 2001 a través de la cual se pretende dar cumplimiento a los proyectos planteados en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

Como es de observarse, desde la reforma que se realizó al artículo 4º constitucional en la administración de Carlos Salinas de Gortari, donde ya se reconocía a México como un país pluriétnico, los avances realizados en la política del presidente Ernesto Zedillo fueron nulos, ya que durante su gestión fue imposible regular al artículo antes mencionado para poder satisfacer los reclamos de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que no fueron respetados ni siquiera los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, en donde se establecían las bases políticas para llevar a cabo el reconocimiento de estas comunidades, por lo cual las autoridades optaron por derogar el primer párrafo de dicho artículo y realizar la reforma que nos ocupa.

¹⁹¹ Dir. Gral. Carlos Payan Vélver, "La Jornada", México Distrito Federal, Año Siete, No. 2247, 14 de Diciembre de 1990, pág. 14.

El Poder Ejecutivo Federal encabezado en aquel entonces por el presidente Ernesto Zedillo, se oponía a la aplicación de los Acuerdos, ya que consideró que se ponían en riesgo la unidad nacional, la integridad del territorio y los derechos de todos los mexicanos, por lo que él presentó una iniciativa de reforma el 17 de marzo de 1998. Además de la que el 29 de noviembre de 1996 la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) integrada por los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria, había presentado y que era aceptada por el EZLN y rechazada por el entonces presidente Zedillo.

Sin embargo el 5 de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox turno al Senado de la República la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa, misma que pretendía se reformaran y adicionaran los artículos 4º, 18, 53, 73, 115 y 116 constitucionales y en la sesión del 25 de abril de 2001 el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó por mayoría el dictamen mediante el cual se reformaron los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Carta Magna, publicándose el decreto en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de dicho año.

Para efectos de este trabajo, se estudiarán sólo las partes del decreto que reforman los artículos 2º y 115 Constitucional, mismas que a continuación se transcriben:

*“Artículo 2º La Nación Mexicana es única e indivisible.
La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

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

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

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como

apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

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

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

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

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

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

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

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.*¹⁹²

Es importante señalar que en relación con el artículo 115, en esta reforma se aumento un último párrafo a la base III que establece lo siguiente:

*“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”*¹⁹³

En la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto para estas reformas fue señalado por el Secretario Bernardo Borbon Vilchis lo siguiente:

“El nuevo artículo 2º. que nos propone la minuta objeto de este dictamen, contiene los principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos. Esta técnica constitucional la inició nuestro Constituyente de 1917, para afirmar el compromiso prioritario de los mexicanos, reflejado en su Norma Suprema. Hoy todos los mexicanos conocemos los beneficios de que el artículo 115 atienda, en forma destacada e integral, el desarrollo del municipio libre como la célula básica de la organización política y administrativa de nuestra patria.

El nuevo artículo 2º. que se nos propone, se inicia con una definición fundamental de que nuestra nación es única e indivisible.

En un segundo párrafo recoge el reconocimiento de nuestra naturaleza pluriétnica y pluricultural que se contenía en el primer párrafo del artículo 4º. vigente, por ser el nuevo artículo 2º. su propia y natural ubicación.

En sus siguientes disposiciones, el artículo 2º. nos da la definición constitucional de los pueblos indígenas, de las 'comunidades indígenas y el criterio fundamental y los criterios adicionales para definir al indígena.

En sus disposiciones iniciales reconoce que la atención puntual, eficaz y eficiente de la protección de la cultura y los derechos indígenas, requiere que sean las constituciones estatales y leyes locales las que definan con precisión estos conceptos, puesto que la variedad étnica genera cosmovisiones diversas entre nuestras diversas etnias y en consecuencia, en los territorios correspondientes en cada entidad federativa.

¹⁹² Diario de Debates de la Cámara de Diputados,.Año I, No. 15. 26 de abril de 2001. pág.2267-2269.

¹⁹³ Ibidem., pág.2269.

En el apartado A se señalan, en sus ocho fracciones, las materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas debe ser reconocida y garantizada, formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Todo ello en los términos que precisen las constituciones y leyes de los estados, porque son los órdenes normativos que pueden recoger mejor las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa.

En el apartado B se contienen los instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminar toda causa de discriminación y obtener para ellos los niveles de bienestar a que aspiramos todos los mexicanos. En nueve fracciones se atienden los rubros básicos para el logro de tan importantes objetivos: impulso al desarrollo regional; incremento de los niveles en todos los ámbitos de educación; acceso efectivo a todos los servicios de salud con aprovechamiento de la medicina tradicional; mejoramiento de vivienda y ampliación de cobertura de los servicios sociales básicos; incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; ampliación a la red de comunicaciones y posibilidad para los pueblos y las comunidades indígenas para adquirir y operar sus propios medios de comunicación; impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades; establecimiento de políticas para la protección de los migrantes indígenas y sus familias; consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes nacional, estatal y municipales sobre el desarrollo integral.

El apartado B concluye con el mandato indispensable para el logro de estos objetivos: la asignación de recursos presupuesta les tanto a nivel federal, como en los niveles estatal y municipal, puesto que de lo contrario todo quedaría en buenas intenciones.

El último párrafo del artículo 2º, contiene un importante principio de igualdad, para que nadie pueda caer en la tentación de entender que la necesaria y comprometida normatividad para corregir las injusticias que en el pasado se han cometido contra los pueblos y las comunidades indígenas, constituye una preferencia que al mismo tiempo apoya pero discrimina. Los mismos derechos establecidos en este precepto para los indígenas, sus comunidades y sus pueblos, podrán ser reconocidos y otorgados a toda comunidad que les pueda ser equiparable, sin que sea necesario que la equiparación sea identidad plena y sin que sea necesario que los derechos se otorguen obligatoriamente en su totalidad, sino solamente en el ámbito que provoca la equiparación y ello en los términos que la ley señale.

Se reforma el artículo 4º., para suprimir el párrafo primero, que como ya se ha dicho pasa a formar parte del contenido normativo del artículo 2º.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No. 16. 27 de abril de 2001, pág. 2504-2505.

“El propósito fue proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de la situación económica, social y política de los indígenas del país.”¹⁹⁵

En relación a esta reforma el Diputado Héctor Sánchez López representante del Partido de la Revolución Democrática, presentó un voto particular en donde manifiesta estar en contra de dicha modificación, por las siguientes consideraciones:

“El senado de la República durante más de cuatro meses analizo y discutió la iniciativa presentada por el Presidente la República Vicente Fox Quezada el pasado 5 de diciembre, iniciativa elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación y con la que estuvieron de acuerdo todos los partidos políticos con representación en esta comisión.

En el dictamen que hoy se nos presenta se modifico de manera radical la iniciativa elaborada por la Cocopa y se incumple con esto el compromiso de avanzar en el proceso de pacificación y terminar con el conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994.

Este dictamen que hoy se nos presenta incumple con el compromiso de reiniciar el diálogo y tener una paz con justicia y dignidad. No es que esta Cámara de Diputados se constituya en una oficina de partes del Poder Ejecutivo; era un compromiso y una responsabilidad que la iniciativa presentada por éste, fuera aprobada en sus términos por que en su oportunidad fue elaborada por los legisladores de los partidos políticos con representación en el Congreso.

En el apartado A fracción II del artículo 2º. que se propone, se desconoce lo establecido en el artículo 4º. fracción II de la Ley de la Cocopa, en el que se establece que sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado; en tanto que en ésta que se aprueba se establece que “la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.”¹⁹⁶

En la discusión del dictamen en lo general, pidió la palabra el diputado José Manuel del Río Virgen a nombre del Partido Convergencia por la Democracia, que señalo lo siguiente:

“La Ley sobre Cultura y Derechos Indígenas es una luz esperanzadora que abre amplias vías para abatir una situación de rezago, menosprecio y negación de derechos de los indígenas de nuestro país.

¹⁹⁵ Ibidem., pág. 2506.

¹⁹⁶ Ibidem., pág. 2515-2617.

Los siglos de nuestro tiempo nos obligan a modificar pautas de conducta y dar la cara para reconocer que México no podrá progresar si una parte considerable de su población, el 10%, permanece al margen y queda relegada en las profundas transformaciones que generan el avance científico y tecnológico.

Es sano para nuestra patria que los mexicanos, todos, sin exclusión de ninguno de los miembros de la comunidad nacional, participen activamente en este proceso.

Tenemos la oportunidad de dar salida a un conflicto social si queremos. Esta Cámara ya avanzó dándole la tribuna al EZLN. Tenemos la oportunidad de avanzar, tenemos la oportunidad de resolver este conflicto social que por intransigencia y falta de sensibilidad política se alargó más de lo necesario, en virtud de actitudes intolerantes y unidimensionales como la del doctor Zedillo. Esas actitudes no aceptaron ayer ni aceptan ahora formas de pensar y patrones de convivencia social que no se apeguen a sus rígidos y estrechos moldes.

La Ley Indígena es sólo una prometedora esperanza de paz social y convivencia armónica.

Con ésta iniciativa se pretendía respetar los usos, costumbres y tradiciones de los indígenas de México, aceptar sus formas de organización social y política, las cuales en lugar de desintegrar, unifican y enriquecen.

Sin embargo, el proyecto de decreto que remitió el Senado de la República, a esta Cámara de Diputados, no incluyó la totalidad de los Acuerdos de San Andrés y de la iniciativa de la Cocopa, ya que se eliminó la propuesta de modificación a las fracciones V, IX y X del artículo 115 constitucional de la propuesta de la Cocopa

Las comunidades indígenas no tendrán personalidad jurídica para ser sujetos de derecho en los asuntos que les atañen; siendo una de sus demandas, pero al ser consideradas como de interés público, no son sujetos con derechos y obligaciones en el quehacer público. Con esta omisión, se limita el derecho de asociación de las comunidades indígenas, considerando que ya existe este derecho para los municipios, sin considerar...

*La reforma constitucional se queda así a la mitad del camino.*¹⁹⁷

Representando al Partido Alianza Social, tomó la palabra el diputado José Antonio Calderón Cardoso:

“El día de hoy damos un paso más en la instrumentación de nuevas y, entendemos, mejores y novedosas formas de convivencia armónica y pacífica entre mexicanos.

El acto de aprobación legislativa que hoy realizaremos, parte de un movimiento armado que en 1994, en un contexto electoral y de

¹⁹⁷ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No. 16. 28 de abril de 2001, pág. 2975-2977.

ingreso de nuestro país, según se decía, al primer mundo, puso al descubierto que una parte de nuestra esencia nacional estaba rezagada, marginada del desarrollo y lacerada por la miseria.

El asunto indígena y el conflicto específico de Chiapas obedecen a múltiples causas y como todo fenómeno social su explicación es compleja y variada. Así las cosas, señoras y señores legisladores, después de muchos intentos por encontrar una salida política al conflicto y ante el lamentable estancamiento de las negociaciones, gracias al suceso cívico del 2 de julio pasado se encontraron razones para dar un nuevo impulso a la incesante búsqueda de la paz; era claro que ante la copiosa partición ciudadana, el único camino válido era, es y seguirá siendo el del diálogo y la negociación política.

Reivindicamos por último, que apoyar a los indígenas es una obligación, ya que no se puede dar en caridad lo que corresponde en justicia, puesto que tanto indígenas como mestizos, por ser iguales, tienen, tenemos el derecho a ser diferentes.¹⁹⁸

Durante la sesión se ofreció el uso de la palabra al diputado Gustavo Rioja Santana, del Partido de la Sociedad Nacionalista, que manifestó sus opiniones:

“El momento actual nos reclama una gran congruencia personal y política, donde no caben actitudes totalitarias ni excluyentes, contrarias en si mismo al espíritu democrático; tampoco es válido el autoaislamiento o retardarse a la llegada a la cita que tenemos con un México nuevo, con un México diferente, con un México nacionalista.

Nuestro voto, nuestra posición será a favor de esta ley, porque seguramente no es la única ni será eterna, porque las leyes son perfectibles, porque lo que tenemos que hacer nosotros como deber de diputados representantes de la sociedad, es iniciar, es procurar, es impulsar, a que los derechos de aquellos hermanos mexicanos que todavía no son recogidos en nuestra Constitución sean plasmados cuando menos en un proyecto como el que ahora se discute, ¿Por qué nuestro voto a favor? Porque estamos de acuerdo que la nación mexicana es única e indivisible; porque estamos de acuerdo que la identidad indígena es también la identidad nacional, porque estamos de acuerdo en que constitucionalmente se garantice y se reconozcan estos derechos; estamos de acuerdo porque el sentimiento de pertenencia del que tanto hablamos los nacionalistas es aquéllas de México a los mexicanos y de los mexicanos para con México; estamos de acuerdo en esta ley porque les damos legalmente la decisión, la facultad de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, por eso los nacionalistas votaremos a favor de esta ley, porque no es una ley en la que se discutan el posicionamiento político que cada uno quiere tener sobre este tema, es porque una ley después de muchos años en esta tribuna, se hace hacia los ciudadanos mexicanos

¹⁹⁸ Ibidem., 2977-2979.

*indígenas, tan olvidados durante tanto tiempo. Votamos a favor porque el conservar y mejorar el hábito y preservar la integridad de las tierras dentro de un marco legal jurídico.*¹⁹⁹

Posteriormente hace uso de la palabra al diputado Félix Castellanos Hemández, para fijar la posición del grupo parlamentario del Partido del Trabajo:

“Nuestro grupo parlamentario considera por tanto que debe ser revisado y rectificado por este pleno, porque de lo contrario la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas nacerá muerta. Nos preocupa seriamente que en los términos en que fue aprobada, sin cambios respecto a la minuta enviada por la colegisladora y en virtud de que su contenido se separa y modifica sustantivamente de la iniciativa de reforma constitucional elaborada por la Cocopa, pudiera ser el pretexto de los sectores más reaccionarios y conservadores de la sociedad y del Estado mexicano, para instrumentar una feroz ofensiva de medios de comunicación y posteriormente una eventual ofensiva militar en contra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y de los pueblos y comunidades indígenas

Compañeras y compañeros legisladores: no podemos aprobar este dictamen en los términos en que ha sido presentado, porque ello representaría la antesala de la guerra en Chiapas y la continuidad de las políticas de exterminio de nuestros hermanos indígenas en esa entidad y en todo el país.

Reconocemos en efecto, que el contenido del dictamen representa avances importantes por cuanto recoge e incorpora elementos, conceptos y disposiciones que nuestra Carta Magna no sancionaba. Con dicho dictamen se incorporan figuras y disposiciones generales, como la libre determinación y la autonomía, el acceso a la jurisdicción del Estado, el derecho de los pueblos indios a recibir los beneficios de las políticas públicas para el desarrollo y bienestar de sus integrantes y otras más que, sin duda, rectifican una grave laguna de nuestra convivencia mexicanos, pero esa nueva sanción que ahora se propone establecer en la norma constitucional sólo enuncia aspectos que de ningún modo se concretan en la garantía del ejercicio de los derechos y las obligaciones que pretenden establecer.

Por otro lado, es de la mayor importancia señalar que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como tales, se remite asimismo a las constituciones y leyes de los estados de la República. Esto quiere decir que se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas en abstracto, pero se rechaza dejarlo claramente asentado en la Constitución General de la República.

Lo que en este punto se pretende aprobar, es el desconocimiento legal de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y del

¹⁹⁹ Ibidem., pág. 2979-2980.

efectivo uso y disfrute de los recursos naturales que en ellos se encuentra.

Con ello es evidente que los intereses de gran capital que han accedido al nuevo estado empresarial en los sectores más acaudalados del país, están previendo garantizar los jugosos beneficios que esperan obtener de proyectos gubernamentales como el mencionado Plan Puebla-Panamá.

Con ello, el mensaje para los pueblos y comunidades indígenas es claro, se reconocen formalmente sus derechos sobre sus tierras y territorios y el uso y disfrute de sus recursos, pero siempre y cuando esto no contraponga a los intereses empresariales del gran capital nacional y extranjero.

En el centro del dictamen que analizamos está el más grave error que desvirtúa el propósito del Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo y de la aceptación que en principio externaran las representaciones del EZLN y del Congreso Nacional Indígena de impulsar la aprobación de las reformas constitucionales en materia indígena con base en los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa.

Nos referimos al acuerdo entre los grupos parlamentarios que aprobaron el dictamen de rechazar el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y concederles tan sólo su reconocimiento como entidades de interés público.

Este dictamen no puede ser aprobado en los términos en que ahora se nos presenta. Este dictamen tiene que ser revisado y rectificado considerando los necesarios planteamientos y observaciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del Congreso Nacional Indígena.²⁰⁰

En pro de la iniciativa tomo la palabra, la diputada Nicasia García Domínguez del Partido Verde Ecologista, para exponer lo siguiente:

“Quiero reconocer a todos los que colaboraron en la elaboración de este dictamen y sobre todo agradecer el gran respaldo y el valor que esta iniciativa le han dado a la mujer indígena exigiendo respetar sus derechos humanos, ya que es la que mas ha sufrido una triple opresión por ser mujer, por ser pobre y por ser indígena.

Sabemos que eso no termina aquí, que tenemos que seguir viendo la manera de enriquecer en los hechos la incorporación de los pueblos indios y el futuro.

También los indígenas tenemos un compromiso con nuestro país y tengan la seguridad de que tanto mi partido como yo, haremos todo lo posible porque eso se lleve a cabo, ya que todos los mexicanos tenemos una obligación respecto al conflicto de Chiapas.

Los indígenas nunca más estaremos desamparados, porque ahora la ley protege nuestra integración como pueblos indios, al reconocer la autoridad de nuestros usos y costumbres dentro de nuestras

²⁰⁰ Ibidem., pág. 2980-2982

comunidades.

Las mujeres indígenas nunca más estaremos desamparadas, porque la Constitución defiende nuestra dignidad e integridad respetando nuestro género.

Los indígenas nunca más estaremos desamparados pues el desarrollo regional, la alfabetización, los niveles de escolaridad, la capacitación productiva, los servicios de salud y el desarrollo sustentable, por fin será parte de nuestra vida diaria de los indios mexicanos.

Celebro también que no sólo los indígenas y nuestras comunidades y pueblos son reconocidos en la Constitución, sino también toda comunidad o pueblo igual a nosotros.

Confío que con esta ley, más de 10 millones de familias no tengan que seguir sufriendo marginación y la ausencia de los más elementales niveles de vida, ya que yo, hace 25 años por razones que hoy serán mis derechos, tuve que abandonar la escuela para sobrevivir y ganar el sustento de mi familia.

Los indígenas nunca más estaremos desamparados, porque hoy la Constitución reconoce nuestras existencias".²⁰¹

Durante la sesión también se hicieron escuchar las opiniones de los delegados del EZLN, una de las que me pareció importante para este trabajo de investigación, fue la de la Comandante Esther, por lo cual transcribo el siguiente fragmento de su ponencia:

"Señoras y señores; diputadas y diputados; senadoras y senadores: quiero explicarles la situación de la mujer indígena que vivimos en nuestras comunidades, hoy que según esto está garantizado en la Constitución el respeto a la mujer.

La situación es muy dura, desde hace muchos años hemos venido sufriendo el dolor, el olvido, el desprecio, la marginación y la opresión. Sufrimos el olvido porque nadie se acuerda de nosotras, nos mandaron a vivir hasta en el rincón de las montañas del país para que allá no llegue nadie a visitarnos, a vemos como vivimos.

Mientras no contamos con los servicios de agua potable, luz eléctrica, escuela, vivienda digna, carreteras, clínicas, menos hospitales. Mientras muchas de nuestras hermanas mujeres, niños y ancianos mueren de enfermedades curables, desnutrición y de parto, porque no hay clínicas ni hospitales donde se atiendan. Sólo en la ciudad, donde viven los ricos, sí tienen hospitales con buena atención y tienen todos los servicios; para nosotras, aunque haya en la ciudad, no nos beneficia para nada porque no tenemos dinero, no hay manera como trasladar, si lo hay ya no llegamos a la ciudad, en el camino regresamos ya muerto.

²⁰¹ Ibidem., pág. 2983-2984.

Principalmente las mujeres, son ellas las que sienten el dolor del parto, ellas ven morir sus hijos en sus brazos por desnutrición, por falta de atención, también ven sus hijos descalzos, sin ropa porque no alcanza el dinero para comprarles, porque son ellas las que cuidan sus hogares, ven que les hace falta para su alimentación.

También sufrimos el desprecio y la marginación desde que nacimos, porque no nos cuidan bien. Porque somos niñas, piensan que nosotras no valemos, no sabemos pensar ni trabajar, como vivir nuestra vida, por eso muchas de las mujeres somos analfabetas, porque no tuvimos la oportunidad de ir a la escuela. Ya cuando estamos un poco grandes, nuestros padres nos obligan a casarnos a la fuerza, no importa si no queremos, no nos toman consentimiento, abusan de nuestra decisión, a nosotras como mujeres nos golpean, nos maltratan por nuestros propios esposos o familiares, no podemos decir nada porque nos dicen que no tenemos derecho de defendernos. También no nos permiten nuestra participación en otros trabajos, nos dicen que somos cochinas, que no nos bañamos por ser indígenas. Nosotras las mujeres indígenas no tenemos las mismas oportunidades que los hombres, los que tienen todo el derecho de decidir de todo, sólo ellos tienen el derecho a la tierra y la mujer no tiene derecho, como que no podemos trabajar también la tierra y como que no somos.

..y dicen que la ley de la Cocopa va a hacer que nos marginen; es la ley de ahora la que permite que nos marginen y que nos humillen.

Por eso nosotras nos decidimos a organizar para luchar como mujer zapatista, para cambiar la situación porque ya estamos cansadas de tanto sufrimiento sin tener nuestros derechos.

No les cuento todo esto para que nos tengan lástima o nos vengan a salvar de esos abusos, nosotras hemos luchado por cambiar eso y lo seguiremos haciendo, pero necesitamos que se reconozca nuestra lucha en las leyes, porque hasta ahora no está reconocida, sí está, pero sólo como mujeres y ni siquiera ahí está cabal.

Nosotras, además de mujeres, somos indígenas y así no estamos reconocidas. Nosotras sabemos cuáles son buenos y cuáles son malos los usos y costumbres: malas son de pegar y golpear a la mujer, de venta y compra, de casar a la fuerza, sin que ella quiera, de que no puede participar en asamblea, de que no puede salir de su casa. Por eso queremos que se apruebe la Ley de Derechos y Cultura Indígena, es muy importante para nosotras las mujeres indígenas de todo México. Va a servir para que seamos reconocidas y respetadas como mujer e indígena que somos.

En esta ley están incluidos nuestros derechos como mujer, que ya nadie puede impedir nuestra participación, nuestra dignidad e integridad de cualquier trabajo, igual que los hombres.

Es el momento de aprobar la iniciativa de Ley de la Cocopa.²⁰²

²⁰² Ibidem., pág. 3037-3038.

En cuanto la Asamblea de la Cámara de Diputados considero suficientemente discutida la reforma se procedió a la votación, quedando de la siguiente manera 369 votos a favor, 9 en contra y 4 abstenciones, por lo cual quedo aprobada en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se modifica el artículo 2o.; se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y un último párrafo al artículo 115 de la Constitución.

Como podemos percatarnos en la mayoría de las ocasiones se nos impone a través de la fuerza, la religión, la política y el gobierno; pero siempre habrá pueblos o comunidades indígenas que no renunciaran a su cultura, incluyendo los usos y costumbres que tienen y aun cuando permanezcan aislados u olvidados, constantemente buscarán ser tomados en cuenta para avanzar en su desarrollo político y social, circunstancias que puede irse concretando a través de estas reformas, que serán de vital trascendencia para todos pero principalmente para quienes viven en estas comunidades, siempre y cuando respetemos el marco legal que la Constitución nos señala.

De este modo si las comunidades indígenas prosperan también las mujeres tendrán mayor participación en los diferentes niveles, de sus pueblos; terminando así con las barreras impuestas por su sexo, ya que mientras hombres y mujeres estén unidos, tendrán esa fuerza necesaria para continuar propugnando por sus derechos.

CAPITULO IV

MARCO JURIDICO VIGENTE LOCAL

4.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.

Particularmente en el estado de Oaxaca, los logros de las mujeres en el terreno de la participación política son modestos en relación con los ocurridos en otros ámbitos. Aun cuando en el país se reconoce el incremento de la presencia de las mujeres en los puestos de elección popular y en los cargos directivos del sector público y privado, es un hecho que dicha contribución es todavía muy reducida en el estado.

En este capítulo comenzare señalando las características más importantes de esta legislación local; partiendo de que es la ley fundamental del estado; promulgada por el gobernador Manuel García Vigil en bando solemne del martes 4 de abril de 1922; misma que se compone de 142 artículos y 15 transitorios, sufriendo la última reforma que fue publicada en el Periódico Oficial del gobierno del Estado el 3 de abril de 2004.

De los artículos que conforman esta ley suprema se expondrán aquellos que hacen referencia expresa a la participación de la mujer en la vida política y social de este estado.

Haciendo un recuento de lo que en capítulos anteriores se ha plasmado, vincularemos lo ya manifestado con lo que pretende esta investigación, es decir, mostrar la cabida que se da a la mujer en la toma de decisiones dentro de sus comunidades en el ámbito sociopolítico. Para ello, centraremos la investigación en materia jurídica, es decir lo que el poder legislativo del estado ha decidido que es la ley vigente que los rige.

El primer numeral que comentare es el artículo 2 que a la letra señala: *La Ley es igual para todos. La Constitución General de la República y esta Constitución son la Ley Suprema del Estado.*²⁰³

Lo importante de este artículo es el primer enunciado, en el que no se hace distinción entre el hombre y la mujer para la aplicación de las leyes existentes en esta localidad; pero la realidad nos muestra obstáculos sociales que impiden efectivamente la aplicación igualitaria de la legislación entre géneros; pues estamos inmersos en una sociedad machista que considera de poca valía o sin razón a la mujer (como un objeto) y ello impide su participación en los asuntos públicos y políticos de su comunidad.

El ejemplo claro, lo tenemos en el hecho de que las mujeres tienen menos oportunidad para acudir a la escuela, por lo que, ellas se enfrentan desde temprana edad a la falta de enseñanza y en la mayoría de las poblaciones indígenas tienen que aprender de sus experiencias, son analfabetas y no saben ni siquiera formular una palabra en español; mucho menos escribirlo.

Ya en el capítulo primero, en el apartado referente al derecho consuetudinario se mencionaba que en los pueblos indígenas de Oaxaca le llaman la ley del pueblo, a las *tradiciones* o costumbres que por su reiterada aplicación se han convertido en reglas jurídicas.

Para los indígenas oaxaqueños hay costumbres que se vuelven ley. Siendo éste el fundamento de múltiples injusticias que se cometen contra el género femenino, ya que si en la comunidad se tiene como costumbre o tradición que la mujer no participe en las asambleas comunitarias con voz o con su voto, se le impide en principio que se presente o que se acerque al sitio donde se deliberan las cuestiones económicas y sociales que

²⁰³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 7ª edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pág. 3.

determinan el adelanto de dicha comunidad²⁰⁴; limitando de este modo la participación en la toma de decisiones para el progreso; evitando también que la democracia que ellos mismos implementan se vea opacada por esta actitud, ya que no es igualitaria la relación entre géneros; así pues, hay municipios que no tienen dentro de las filas de sus ayuntamientos a mujeres porqué sus tradiciones se lo prohíben, aun cuando la mujer tenga la capacidad intelectual para ocupar el puesto.²⁰⁵

También al principio se mencionó que la sociedad “civilizada” ha buscado en todo momento la desaparición de las lenguas indígenas o cuando más, considerarlas de menor importancia argumentando que debería de prevalecer un solo idioma para que la población fuera lingüísticamente hablando homogénea; justificando su exterminio, señalando que no servían de mecanismos capaces de expresar ideas abstractas, pues eran idiomas que no contenían elementos corporales necesarios para ayudar a continuar su vigencia; siendo de este modo que la mujer no puede expresar sus ideas, sentimientos, aflicciones, etcétera, ya que con trabajos sabe hablar su lengua indígena y por otro lado le es restringido el derecho a seguir utilizándola, dando como resultado una contradicción, lo anterior en virtud de que ella aprende a hablar en el hogar; no obtiene enseñanza escolar y al formar su familia -que es en la mayoría de los casos a la edad de los trece años- cuando queda subordinada a las ordenes de su esposo; es él, quien la instruye para que enseñe a hablar a sus hijos en un idioma que ni ella conoce, siendo el español, pero también ella tiene la obligación de aprenderlo y transmitirlo para que de este modo vaya desapareciendo su lengua materna.

²⁰⁴ Cfr. Pág. 25 y 26 de este trabajo: Ésta comunidad puede ser desde un núcleo rural, una congregación, una rancharía hasta un municipio legalmente constituido, pasando por lo que la ley municipal del estado determina como agencia de policía, villa o pueblo.

²⁰⁵ El ejemplo lo tenemos en la comunidad de Tlahuitoltepec Mixe, lugar en donde la elección de los dirigentes se hace en forma democrática, sin intervención de partidos políticos, en una Asamblea general, de los comuneros. El varón presta sus servicios durante uno o tres años, según el cargo que ocupa, mientras la mujer se encarga de atender el hogar o la alimentación del marido. Persona en servicio sin remuneración económica, se olvida de lo que hace falta en su casa. Descansa un año y nuevamente es nombrado con otro cargo en forma jerarquizada (desde los 15 hasta los 60 años); puede ser como topil o fiscal de la iglesia. Cfr, 44 y 45 de éste trabajo.

Estas contradicciones son las que limitan en gran parte la participación de la mujer oaxaqueña.

Mujer que tiene interés en participar dentro de su entorno social, pero que ante las limitantes sólo le queda hacer lo poco que el hombre le a permitido; dentro de la familia y muy poco en sus comunidades.

A continuación se presenta el siguiente artículo, mismo que tiene íntima relación con los trabajos encomendados para los hombres en la mayoría de las comunidades y que en apartados anteriores se mencionó como el tequio.

Se destaca de este numeral en principio que el tequio es la expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas; que esta encaminado a la realización de obras de beneficio común, y que podrá ser considerado por la ley como pago de contribuciones municipales."

"Artículo 12.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión,....

...

...

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios 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, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

...

Los habitantes del Estado tienen todas las garantías y libertades consagradas en esta Constitución, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

...

Todo hombre y mujer serán sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley...²⁰⁶

²⁰⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Op Cit, pág. 11-13.

En el párrafo 6º y 8º del artículo anteriormente citado se establecen principios de equidad entre los miembros de esta entidad, mismos párrafos que preceden a esta anotación.

Para efecto de reforzar lo dispuesto en dicho artículo en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, establece en su capítulo VI “De las mujeres indígenas”, específicamente en el artículo 46, lo siguiente:

“El Estado asume la obligación de propiciar la información, la capacitación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos, a fin de cumplir cabalmente con el mandato del artículo 12 de la Constitución Estatal.”²⁰⁷

Abundando sobre el párrafo sexto presentó lo que las autoras Dalia Barrera Bassols y Alejandra Masolo, refieren en relación con los procedimientos democráticos que respetan los usos y costumbres de *“los indígenas de Oaxaca (que ahora pueden elegir a sus propias autoridades locales en 364 municipios y autogobernarse al margen de los partidos políticos), que, sin embargo, lo hacen excluyendo a las mujeres de la participación en las deliberaciones y elección de los representantes, privándolas por lo tanto del derecho al sufragio universal. Una cosa es defender la legitimidad de los usos y costumbres de las comunidades indígenas, evitando así que el PRI y los caciques sigan adueñándose de los municipios, y otra es concebir los usos y costumbres, justos y democráticos para toda la comunidad cuando las mujeres son segregadas y consideradas indeseables.*

Cualquier sexismo discriminatorio –explícito o implícito, sutil o burdo- obstaculiza el crecimiento de la pluralidad de género en las instituciones de la democracia representativa. Es de lo más paradójico y lamentable que el

²⁰⁷ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, Oaxaca, Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo, 2000, pág. 37.

*ayuntamiento se haya convertido en una institución tan poco abierta, flexible y estimulante para la inclusión de las mujeres mexicanas.*²⁰⁸

La autora María Cristina Velásquez cita a la antropóloga Martha Lamas quien expresa que: *“La subordinación de las mujeres es una constante y ello puede expresarse de múltiples formas desde la consideración que es un sexo inferior y débil, hasta la exclusión del poder público y su reducción al ámbito domestico. Adicionalmente a esta condición universal de subordinación femenina, la diferencia específica de clase- y también de etnia-, crea una separación entre las mujeres; es decir, que los hombres y las mujeres de un mismo rango están más cerca entre sí, que respecto a otros hombres y a otras mujeres de un estatus diferentes.*²⁰⁹

Continua señalando que: *“En Oaxaca, la mayoría de las mujeres que viven en los municipios de usos y costumbres, son mujeres rurales, campesinas e indígenas. Su participación en la vida pública y política esta determinada culturalmente y aunque la incorporación de la mujer a esferas de producción o su acceso a la educación han abierto y ampliado el espacio tradicionalmente privado de la mujer, se trata de un fenómeno reciente y ello no significa un cambio en la posición de genero de la mujer, esto es de su ubicación social y económica respecto a los hombres.*²¹⁰

Ya lo presentaba en líneas anteriores, acerca de la visión que se tiene del sexo femenino, y la cita de la autora mencionada, refuerza lo exteriorizado por este género que desde sus conocimientos empíricos se percatan de la diferencia existente con los hombres y de la discriminación que prevalece en las comunidades indígenas.

²⁰⁸ BARRERA BASSOLS, Dalia y MASOLO Alejandra Coordinadoras, Mujeres que gobiernan Municipios, experiencias, aportaciones y retos, México, Ed. El Colegio de México, 1997, pág. 47.

²⁰⁹ VELAZQUEZ, María Cristina. Op. Cit., pág. 222.

²¹⁰ Idem.

En este ordenamiento se encuentran descritos los derechos y obligaciones que tienen quienes acrediten la calidad de ciudadanos, para efectos de esta investigación se enuncian los siguientes:

“Artículo 23.- Son ciudadanos del Estado de Oaxaca los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, quienes sean hijos de padre o madre oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la Entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la Ley, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir.

Son obligaciones de los ciudadanos del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Inscribirse en los padrones electorales;

III.- Desempeñar los cargos de elección popular, las funciones electorales y las de jurado que determinan la Ley y las autoridades competentes.²¹¹

A pesar del reconocimiento en la Constitución del derecho de las mujeres de votar y ser electas, no obstante la existencia de acciones (como las leyes de cuotas) que tienen por objetivo que cada vez más mujeres accedan a puestos de elección popular, los poderes Ejecutivo y Legislativo son dirigidos casi en su totalidad por hombres. En México es clara la exclusión y subordinación de las mujeres en el sector público y los cargos de elección popular.

“Oaxaca cuenta con 570 municipios que representan el 23% del total en el país, en los cuales en 2001, sólo nueve eran gobernados por mujeres, lo que equivale a 1.5% del total de presidencias municipales en la entidad. El promedio de mujeres al frente de municipios, en los últimos diez años, no rebasa 3%. Para 2003 solo gobernaban cinco presidentas y 74% de la estructura municipal (presidencia, sindicaturas y regidurías) en la entidad estaba ocupada por hombres. La LVIII legislatura de Oaxaca se integra por 36 hombres y sólo seis mujeres. Además, ninguno de los tres partidos políticos con mayor votación en el estado (PRI, PRD, PAN) han propuesto a una mujer como candidata al gobierno estatal.²¹²

²¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Op Cit., pág. 26.

²¹² Información tomada del Informe Institucional de Norma Reyes Terán, Directora del Instituto de la Mujer Oaxaqueña “Tres años de políticas públicas sensibles al género”, México, IMO, 2004, pág. 42.

En México la edad establecida para que las personas ejerzan el derecho de voto es de 18 años cumplidos. En Oaxaca, en el 2003²¹³, la población inscrita en el padrón electoral es de 2 143 645; de éstos, 52.9% son mujeres y 47.1% son hombres; respecto al 2000, se incrementó en 167 mil personas; la población femenina registró un mayor incremento que la masculina (de 101 mil y 66 mil, respectivamente).

La composición por sexo de la población que conforma el padrón electoral, refleja la distribución de la población de 18 y más años e indica que hay más mujeres que hombres, una distribución similar se ha presentado en los últimos cuatro años. En el ámbito nacional, en el 2003 la composición por sexo del padrón electoral al igual que en el estado, refleja una mayor participación de las mujeres (51.8 por ciento).

De acuerdo con el padrón electoral de 2003, en Oaxaca, la mayoría de la población inscrita obtuvo su credencial (97.8 por ciento). Por sexo, no se registran diferencias entre la población masculina y femenina que obtuvo su credencial de elector. En el país a una proporción parecida de los y las ciudadanas se les expidió y entregó su credencial para votar.²¹⁴

Oaxaca es el primero de seis estados que presentan cifras mayores de población femenina en la lista nominal (53 por ciento); según el proceso electoral efectuado el 2 de julio del 2000, fue mayor la participación de las mujeres respecto a los hombres; la intervención de ellas es notable en las tres fases, con porcentajes mayores al 50%, la diferencia que más sobresale es en la etapa de capacitación, en la que las mujeres participan con 55% y los hombres alcanzan 45 por ciento. También en la acreditación participan más mujeres que hombres, aunque con una menor diferencia (5.4 puntos porcentuales) a favor de ellas.²¹⁵

²¹³ Información tomada del libro *Mujeres y hombres de Oaxaca*, editado por el INEGI, México, 2005, pág. 289.

²¹⁴ *Ibidem*, pág. 290.

²¹⁵ *Ibidem*, pág. 292.

*“En Oaxaca el 10% de las mujeres no ejercen el voto en sus elecciones internas y la tendencia de participación pública es bajo o nula; en un 9 % tampoco ejercen el voto pero sí ejercen cargos comunitarios; en un 21 % sí votan pero la tendencia de participación pública en cargos es bajo o nula, y finalmente, en un 60 por ciento, además de votar, cumplen cargos y participan en la vida pública de la comunidad, reveló un estudio denominado “Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena: contrastes y paradojas”, de María Cristina Velásquez”.*²¹⁶

Posteriormente se encuentran descritos los derechos subjetivos con que cuentan los ciudadanos oaxaqueños, que como se puede observar se encuentran estrechamente ligados con lo señalado anteriormente en relación a las obligaciones descritas.

“Artículo 24.- Son prerrogativas de los ciudadanos hombres y mujeres:
I.- Votar en las elecciones populares;
II.- Ser votados para los cargos de elección popular y ser promovidos a cualquier empleo o comisión conforme a las leyes;
III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado.
*V.- Colaborar voluntariamente en los trabajos colectivos gratuitos para beneficio de la comunidad a que pertenecen, sobre todo en caso de catástrofes, terremotos, inundaciones, incendios, etc., que implican una solidaridad voluntaria y moral a este fin.”*²¹⁷

Acerca de lo dispuesto en la fracción I y II, debo manifestar que se refiere a lo que denominamos voto pasivo y voto activo dentro de los procesos electorales necesarios para la integración de los órganos de gobierno, en este caso en los municipios, a través de elección popular, siempre y cuando se reúnan los requisitos enunciados en el artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

²¹⁶ Información tomada de la página electrónica del Periódico de Oaxaca “NOTICIAS VOZ E IMAGEN DE OAXACA”: http://www.noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=15&id_art..., (BAJA O NULA LA PRESENCIA DE LA MUJER EN MATERIA ELECTORAL 20 de noviembre de 2005, No. 10381)

²¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Op Cit., pág. 26 y 27.

Debemos tomar en cuenta las cifras presentadas en párrafos anteriores para ligarlas con éste artículo que presenta las prerrogativas de los oaxaqueños y que finalmente determinan la casi nula participación del género femenino en la política de cada comunidad, sobre todo en las poblaciones o comunidades indígenas en donde las mujeres tienen poca preparación académica y en donde por las costumbres no se les permite participar en los asuntos públicos, por lo que resultan inoperantes legalmente las fracciones señaladas, ya que como en capítulos anteriores se señaló que ahora la Constitución Federal permite la aplicación de las normas consuetudinarias en las poblaciones y comunidades indígenas para la solución de sus controversias.

Con relación a la fracción tercera se establece el derecho de asociarse siempre y cuando sea para fines que impliquen un desarrollo social y político para sus comunidades y en la que se incluyen a hombres y mujeres sin distinción; siendo que de ésta fracción se han afianzado ininidad de agrupaciones políticas y asociaciones no lucrativas que intentan reforzar desde sus comunidades o desde el exterior la participación de sus paisanos en el mejoramiento político y social del grupo. Así tenemos como ejemplo los grupos de maestros formados en el Istmo, los grupos de la comunidad Mixe en el Estado de México, en el Distrito Federal y en la propia entidad, el grupo de apoyo al municipio de San Pedro Quiatoni y a sus habitantes; grupos de campesinos de la costa de Oaxaca, etc., mismos que buscan mejorar sus condiciones de vida en todos los ámbitos para encontrarse ajustados a lo que sucede en el resto del país.

Por lo que toca a la fracción cuarta se hace alusión nuevamente al tequio, es decir, la realización de servicios comunitarios en beneficio de sus poblaciones.²¹⁸

Sin embargo en la práctica existe una sentida demanda de equidad de género porque la tradición excluye a casi todas las mujeres de la

²¹⁸ Véase página 43 de éste trabajo.

participación en sus comunidades, principalmente en lo que concierne a la designación de sus autoridades, ya que no participan políticamente, no votan y no son electas en cargos públicos, con el argumento de ser indispensables para la atención de la familia y las actividades productivas, circunstancia que genera formas de gobierno antidemocráticas, que contravienen no sólo a la Constitución local sino a nuestra Constitución Federal.

4.2 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA

Esta Ley es de las más recientes y la que actualmente se encuentra en vigor ya que ella misma a derogado a todas las anteriores por disposición expresa en sus transitorios, en principio ahora el nombre correcto de esta legislación es LEY MUNICIPAL y ésta derogó a la Ley Orgánica Municipal publicada en el Periódico Oficial número 47 del 20 de noviembre de 1993, en virtud de que se contraponía a lo que dispone actualmente, fue publicada en el Extra del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el viernes 10 de enero de 2003. Siendo el licenciado. JOSE MURAT, Gobernador Constitucional del Estado; mediante decreto N° 293 la Quincuagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado, mando hacer la publicación.

Como cualquier otra ley secundaria, al principio determinan el ámbito de aplicación, para no entrar en conflicto con cualquier otra disposición que regule una esfera semejante; así éste ordenamiento en su artículo primero señala lo siguiente:

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular el ámbito de gobierno de los municipios, según lo establecido en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Particular del Estado.

Esta Ley es de orden público y de observancia general para los Municipios que conforman el territorio del Estado.”²¹⁹

En el capítulo II encontramos el artículo 16 que se refiere principalmente a los derechos que los ciudadanos de cada municipio que

²¹⁹ PERIODICO OFICIAL EXTRA, Oaxaca de Juárez, Oax., Enero 10 de 2003, Tomo LXXXV, Decreto Num. 170, Relativo a la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, pág. 1.

conforman a la entidad tienen y que les son reconocidos en la Constitución Política del Estado:

“CAPITULO II

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

Artículo 16.- Son derechos de los ciudadanos del municipio:

I.- Preferencia en igualdad de circunstancias para toda clase de comisiones, o cargos de carácter municipal;

II.- Votar y ser votado para los cargos de elección popular de carácter municipal;

III.- Presentar ante las autoridades municipales proyectos para reglamentos o normas de carácter municipal; y

IV.- Participar en las actividades de colaboración municipal.”²²⁰

Del artículo anterior podemos percatarnos que el legislador local, atribuye preferencia e igualdad a los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, pero esto es lo que señala la norma, aunque en realidad en las poblaciones donde se aplican los usos y tradiciones se hace caso omiso de este numeral, ya que de entrada no se tiene la misma consideración a la mujer y menos si proviene de un grupo o comunidad indígena, por considerar que no tiene la capacidad de desempeñar el encargo que se le encomiende, asimismo si la tradición que se emplee en la comunidad determina que la mujer no debe tener acceso a los asuntos públicos y políticos del municipio la preferencia que por disposición legal tenga se hará de lado para no contravenir sus propias determinaciones locales.

En este orden de ideas, la facultad que tenemos para votar y ser votadas se ve disminuida y aun cuando tengamos pensamientos que puedan ayudar al progreso del municipio siempre nos serán criticadas y hechas a un lado por provenir de nuestro género ya que los hombres consideran que en esos aspectos piensan mejor ellos.

Ya en el capítulo II de este trabajo se explicó, como ejemplo la forma en que se llevan a cabo las elecciones en el estado y en relación con la aplicación de los usos y costumbres de cada comunidad se encontraran

²²⁰ Ibidem. pág. 3.

diferencias pero al final lo interesante radica en los pocos derechos que tienen las mujeres, pero si tienen las mismas obligaciones que los hombres.”

En el siguiente artículo se enuncian las obligaciones que “todos los ciudadanos de cualquier municipio tienen” sin importar si es hombre o mujer, excepto lo descrito en la fracción V:

“Artículo 17.- Son obligaciones de los ciudadanos del municipio:
I.- Respetar y obedecer las leyes y los mandatos de las autoridades legalmente constituidas; así como cumplir los mandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia (sic) emanadas del Ayuntamiento;
II.- Contribuir para los gastos públicos del municipio de manera proporcional y equitativa en la forma y términos que dispongan las leyes respectivas;
III.- Colaborar cuando sea procedente con su tequio en los trabajos colectivos en beneficio de la comunidad a que pertenezcan;
IV.- Inscribirse en los padrones que determinen las leyes federales, estatales, municipales;
V.- Inscribirse los varones a los 18 años de edad en las juntas municipales de reclutamiento, con el fin de cumplir con el Servicio Militar Nacional; y
VI.- Respetar los Símbolos Patrios.²²¹

Aun cuando la mujer oaxaqueña es muy respetuosa tanto de sus conciudadanos como de sus autoridades, nada le cuesta respetar sus símbolos patrios, ya que ellas entienden que en conjunto formamos una nación y que solo con la convicción de pertenecer a este país podremos mejorar y salir adelante, es como ellas entran a los mismos trabajos en los tequios que se realizan en la entidad y de los que también les son considerados como pago de contribuciones

Encontramos en esta ley algo diferente y que la derogada normatividad no contemplaba, es concerniente a los pueblos indígenas, así en el capítulo III se encuentra un apartado especial que hace referencia a las garantías de las que gozaran estos grupos:

²²¹ Idem.

Detallando que se preservaran y fomentaran las prácticas tradicionales, lenguas, cultura, usos, costumbres y formas específicas de organización social, de las comunidades y pueblos indígenas.

Por lo cual se enuncia el artículo 18, contenido en el Capítulo III, de esta Ley denominado De los Pueblos Indígenas:

“Artículo 18.- En los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, los ayuntamientos promoverán, en el marco de las prácticas tradicionales de las Comunidades y Pueblos Indígenas, el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Particular del Estado y la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.”²²²

Este numeral nos remite a la Constitución Federal y a la local para tener en cuenta la normatividad existente, pero también señala a la primer ley específica que se ocupa de estos grupos marginados y más vulnerables, a los que ya se les reconocen las garantías individuales y sociales de las que no gozaban anteriormente, por ello se creó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.²²³

Esta ley en el capítulo VI se orienta a promover el respeto, la participación y el reconocimiento de la mujer en los pueblos y comunidades indígenas y establece las obligaciones del estado en esta materia; así a continuación se presentan los artículos relacionados con lo antes señalado:

*“CAPITULO VI
DE LAS MUJERES INDIGENAS*

Artículo 45.- El Estado reconoce las diversas formas de organización de las familias indígenas como base de reproducción y sustentación de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

Artículo 46.- El Estado promoverá, en el marco de las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, la participación plena de las mujeres en tareas y actividades que estos no contemplan

²²² Idem.

²²³ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Decreto No. 266. Publicado en el Periódico Oficial del 19 de junio de 1998.

y que tiendan a lograr su realización, su superación, así como el reconocimiento y el respeto a su dignidad.

Artículo 47.- A las mujeres y a los hombres indígenas les corresponde el derecho fundamental de determinar el número y espaciamiento de sus hijos; y al Estado, la obligación de difundir orientación sobre salud reproductiva de manera que aquellos puedan decidir informada y responsablemente al respecto.

Artículo 48.- Las mujeres indígenas tienen derecho a recibir capacitación, educación bilingüe e intercultural para realizar actividades que estimulen el desarrollo integral.

Artículo 49.- El Estado asume la obligación de propiciar la información, la capacitación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos, a fin de cumplir cabalmente con el mandato del artículo 12 de la Constitución Estatal.

Artículo 50.- El Estado garantizará los derechos individuales de las niñas y los niños indígenas a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y a la seguridad de sus personas. Así mismo, sancionarán en los términos previstos por el artículo 16 de la presente ley la separación forzada de niñas y niños indígenas de sus familias, pueblos y comunidades.²²⁴

Es importante señalar que solo se hace referencia a estos numerales de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, en virtud de que en el Capítulo Segundo de esta investigación fueron descritos los artículos de esta Ley relativos a la organización y administración del Municipio.

4.3 CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA

Después de 60 años de realizar elecciones municipales en la entidad, ajustando las normas consuetudinarias a las disposiciones jurídicas en materia electoral, haciendo uso del sistema de cargos como forma de gobierno local, aunque con una filiación al Partido Revolucionario Institucional, a finales de la década de los años setenta se inició un periodo

²²⁴ Ibidem. pág. 37.

de cambios legislativos que incurrieron y transformaron la costumbre de los pueblos y sus tradiciones internas, para modernizarlas.

En el estado se promulgó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (en adelante CIPPEO) que fue aprobado mediante el decreto número 185 de fecha 30 de enero de 1992 y publicado en el periódico oficial del 12 de febrero del mismo año. Creándose en consecuencia, el Instituto Estatal Electoral (IEE) de Oaxaca.

Como resultado de lo anterior se abrogó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, aprobada mediante decreto número 154 de fecha 6 de noviembre de 1979 así como sus reformas y adiciones aprobadas por decreto del 28 de julio de 1989.

Conviene precisar que, dentro de esta sección se mostrara parte del trabajo legislativo que se realizó con relación a las modificaciones, en las que se integran a los pueblos y comunidades indígenas a la legislación positiva, ya que a través de ellas se reconocen prácticas que durante siglos han existido, pero que no eran reconocidas por la ley y para efectos de este trabajo en el que intentamos demostrar que a la mujer se le ofrecen pocas oportunidades de participación política es necesario referirse a ello, pues si bien es cierto que la entidad cuenta -como en apartados anteriores se mencionó-, con mas mujeres que hombres, también lo es que por las referidas practicas consuetudinarias, se produce una menor participación activa en la vida política de los municipios oaxaqueños del genero femenino, pues esos usos y costumbres impiden en la mayoría de los municipios y comunidades la participación abierta y legitima de ese sector de la población.

Así pues, destacaré parte de lo que se realizó con el fin de incluir a esas comunidades para entender que son desgraciadamente las tradiciones, los usos y costumbres los que no permiten el avance y desarrollo de mi genero.

La disputa de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos es muy larga y se enmarca dentro de lo que se conoce como la primera ola del feminismo, fundamentalmente su lucha se basaba en la obtención del derecho al sufragio; como en el capítulo anterior se mencionó²²⁵, en nuestro país desde la reforma a la constitución federal de 1953 se comenzó con la búsqueda de ese derecho y hasta la fecha se pugna por no perderlo, sino obtener un equilibrio entre hombres y mujeres, así la segunda ola del feminismo, que surge posteriormente y que entre una de sus corrientes teóricas se encuentra la que tiene por objeto la pelea por la equidad de género, misma que aun continua en virtud de que han sido pocos los avances en este terreno; se mantiene en constante movimiento y ha llevado hasta la Organización de Naciones Unidas propuestas para que les sean reconocidos esos derechos.

Dentro del ámbito político estatal, también han participado, aunque detrás de organizaciones no gubernamentales dirigidas por hombres, pero en las que ya se les ha dado cabida para presentar sus proyectos, ideas y opiniones con el fin de no perder lo que hasta este momento han ganado.

Durante varios años en Oaxaca no se había realizado un estudio minucioso a las formas y procedimientos que se llevaban a cabo en la entidad para elegir y renovar a sus autoridades, ante esto en 1992 se crea el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, pero al percatarse de que todavía sufría de deficiencias, tres años después el gobernador constitucional propone realizar una valoración de dicha normatividad, por lo que:

“En febrero de 1995 el gobernador del estado, Diódoro Carrasco Altamirano, convocó a partidos políticos, ciudadanos y organizaciones sociales para que apoyaran el impulso de una reforma político electoral, en el marco del llamado acuerdo político nacional promovido por el presidente de la república.”²²⁶

²²⁵ Cfr. Pagina 79 de este trabajo.

²²⁶ VELÁSQUEZ, María Cristina. El Nombramiento, Op. Cit., pág. 136

La mesa de negociación quedó integrada por representantes de los siguientes partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. En total se realizaron 16 sesiones que entre otros temas, abordaron la cuestión de la reglamentación de los usos y costumbres en los municipios indígenas, tema sobre el que, no hubo acuerdo al principio.

Posteriormente, se hicieron cuatro foros regionales entre febrero y marzo de ese año (1992). Al final, el Congreso del estado integró una comisión pluripartidista, que propuso en la sesión del 29 de julio de 1995, reformas constitucionales y legislativas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca y a otras leyes reglamentarias.

En el dictamen de la comisión de administración de justicia de la LV legislatura del estado sobre la iniciativa presentada por la comisión plural, se consideraron los antecedentes históricos particulares de los municipios oaxaqueños; el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas y la ratificación mexicana del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; el reconocimiento que la Constitución particular hace de las prácticas democráticas de las comunidades y de las formas de organización que incluyen la elección de autoridades sobre bases consuetudinarias, los valores y la diversidad de prácticas existentes y la necesidad de que tales prácticas se sujeten a la formalidad positiva de la Ley.

Por todo ello se presentó el proyecto de decreto para reformar el Libro Cuarto del Código que nos ocupa.

Dicho Código fue reformado en tres ocasiones durante ese año: la primera mediante decreto número 279 y la segunda mediante decreto número 281, ambos de mayo; y la última, mediante los decretos números 325 y 328 de agosto, todas en 1995.

“El 30 de agosto de 1995 se publicó en el Periódico Oficial el decreto Número 328, por el cual se reformó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, estableciendo las bases para reconocer los procedimientos de la renovación de ayuntamientos en municipios que conservan el régimen de usos y costumbres. En otras palabras, se dio reconocimiento de otra formalidad basada en la costumbre, que por la fuerza histórica que la define y por su “uso”, se le concedió un estatus legal”.²²⁷

La segunda reforma más importante en relación con el nombramiento de las autoridades municipales bajo el régimen de usos y costumbres se realizó en octubre de 1997.

“...Su principal antecedente es el convenio de colaboración firmado entre el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología (CIESAS-Unidad Istmo) a través de su diplomado en antropología jurídica y el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.”

“Esta segunda reforma, aprobada en septiembre de 1997, amplía el reconocimiento hecho en 1995 a los usos y costumbres como modalidad electoral municipal en Oaxaca, y constituye una aportación de la antropología jurídica al derecho electoral”.²²⁸

El 30 de septiembre de 1997 fueron aprobadas por la Legislatura estatal las reformas y adiciones al Código.

La LVI Legislatura Constitucional de Oaxaca, mediante el decreto número 203 del 1 de octubre de 1997, publicó las reformas en las que se establecieron con mayor claridad y precisión las reglas reguladoras del procedimiento que siguen las comunidades en la renovación de sus ayuntamientos, mismos que constituyen una garantía al pleno respeto a estas prácticas tradicionales y en ella se precisó también la forma de participación del órgano electoral en el proceso.

Oaxaca fue la primera entidad del país que reconoció a los pueblos indígenas y a sus derechos con rango constitucional. Además, de manera más extensa y profunda, en la ley suprema del estado, se establecieron las bases esenciales de un nuevo marco jurídico para la conformación de una

²²⁷ Idem

²²⁸ Ibidem. Pág. 141.

diferente relación entre las comunidades indígenas, el gobierno y la sociedad.

En ese sentido, en el artículo 25²²⁹ se reconocieron los derechos de las comunidades indígenas en la renovación de sus concejales.

Se define al sistema electoral de usos y costumbres, como el conjunto de prácticas y procedimientos que utilizan las comunidades para la renovación de sus ayuntamientos.

Señala dicha normatividad que el Instituto Estatal Electoral es la autoridad responsable de velar y garantizar el cumplimiento de las elecciones municipales que se desarrollen bajo el sistema de los usos y costumbres, validará la elección y en su caso, resolverá las controversias de la renovación de ayuntamientos.

La forma de elección municipal, propia de los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra reglamentada del artículo 109 al artículo 125 en el *LIBRO CUARTO DE LA RENOVACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MUNICIPIOS QUE ELECTORALMENTE SE RIGEN POR NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO*

Dentro de este articulado encontramos parte de los impedimentos que tienen las mujeres para participar en el ámbito político municipal, ya que, en principio como se mencionó anteriormente, las costumbres y las tradiciones no permiten la participación de la mujer indígena en las elecciones y mucho menos le permiten participar como candidatas a algún puesto público municipal, como referencia de lo mencionado presentó un cuadro de las mujeres que actualmente gobiernan en municipios oaxaqueños.

<i>"PRESIDENTA</i>	<i>ENTIDAD</i>	<i>HABITANTES</i>
<i>Edith Escobar Camacho</i>	<i>Salina Cruz</i>	<i>76 mil 452</i>

²²⁹ Cfr. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Tribunal Electoral, México, Colección Legislaciones, 2001, pág. 89

<i>Florencia Aparicio Sánchez</i>	<i>Pochutla</i>	<i>36 mil 982</i>
<i>Isabel Herrera Molina</i>	<i>Huazolotitlán</i>	<i>10 mil 118</i>
<i>Cristina Solís Díaz</i>	<i>San Juan Cacahuatepec</i>	<i>7 mil 514</i>
<i>Reyna Audelo Ignacio</i>	<i>San Pablo Huitzo</i>	<i>5 mil 710</i>
<i>Carmela Barrera Fermín</i>	<i>Santiago Astata</i>	<i>2 mil 577</i>
<i>Isabel Mari Herrera Ramírez</i>	<i>Santa María Camotlán</i>	<i>Mil 562</i>
<i>Guadalupe Roque</i>	<i>Santa Ana Ateixtlahuaca</i>	<i>524</i>
<i>Francisca Cruz García</i>	<i>San Pedro Yucunama</i>	<i>246ⁿ²³⁰</i>

Podrá percatarse el lector, de que la entidad se encuentra conformada por 570 municipios y solo en nueve de ellos son mujeres las que gobiernan, lo que representa menos del dos por ciento de los municipios de la entidad en la que se le ha permitido a la mujer actuar y demostrar sus capacidades, pues además ellas aun cuando se encuentran en el puesto de mayor jerarquía municipal, se tienen que enfrentar a insultos, atropellos, atentados y vejaciones realizadas por los hombres, que no comprenden que debemos tener el mismo nivel de participación en la vida pública y que se encierran en sus ideas machistas en las que no hay cabida para nosotras

El artículo 110²³¹, precisa que son municipios por usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias y diferentes a las que se aplican en los municipios que realizan su elección a

²³⁰ Información tomada de la página electrónica del Periódico de Oaxaca "NOTICIAS VOZ E IMAGEN DE OAXACA": http://www.noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=15&id_art..., (BAJA O NULA LA PRESENCIA DE LA MUJER EN MATERIA ELECTORAL 20 de noviembre de 2005, No. 10381)

²³¹ ARTÍCULO 110.-Para efectos de este Código, serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características:
I. Aquéllos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas;
II. Aquéllos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o
III. Aquéllos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

través de los partidos políticos; en los que cumplan reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos. O bien, en los municipios cuya forma de gobernarse reconoce como principal órgano de consulta y de decisión en la integración del Ayuntamiento, a la asamblea general comunitaria de la población; o aquellos que por decisión mayoritaria de la asamblea comunitaria decidan respetar el procedimiento de elección referido para la integración de sus órganos de gobierno.

Durante muchos años, la elección de autoridades municipales se realizaba mediante un doble procedimiento: el primero de ellos estaba regulado por la costumbre y el segundo por la ley electoral. En una primera instancia, los miembros de la comunidad indígena elegían a sus autoridades en una o varias asambleas, estas autoridades eran retomadas por el PRI y presentadas como candidatos en la elección constitucional.

Lo que significaba que había dos elecciones, una de tipo comunitario para legitimar a la autoridad frente a los habitantes del municipio y otra ajustada a la ley electoral para legalizar a estas mismas autoridades frente a los gobiernos estatal y federal. La primera elección contaba con la participación activa de los ciudadanos en la asamblea y la segunda se convertía en un mero ritual en el que muchas veces, los ciudadanos ya no participaban y eran las autoridades encargadas del proceso electoral a nivel municipal las que se encargaban de votar por los ciudadanos.

Para el efecto de formular el catálogo municipal que se tomará en cuenta cada año electoral, las autoridades principales de los municipios que observen los usos y costumbres en la elección de sus ayuntamientos deben de informar oportunamente y por escrito al Instituto Estatal Electoral de la fecha, hora y lugar de la celebración de la asamblea, (Artículo 114 y 115)²³².

²³²ARTÍCULO 114.-El Consejo General del Instituto en su primera sesión del año electoral precisará que municipios renovarán concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y en el periódico oficial publicará el catálogo general de los mismos.

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

De igual manera, las personas y las autoridades municipales o los órganos autorizados por la asamblea, una vez finalizado el acto de elección, deberán hacer llegar a la brevedad posible al Instituto Estatal Electoral el resultado del mismo y la documentación correspondiente (Artículo 119).²³³

En el desarrollo de la elección, conforme lo decida libremente la asamblea comunitaria, se integrarán los órganos necesarios, y en el mismo acto se observarán las disposiciones definidas por la comunidad al respecto; también se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente se acostumbra en el municipio para el procedimiento de elección y deberá, al final del acto, elaborarse un acta que será firmada por los integrantes de la autoridad municipal en funciones y por todas las personas que por costumbres deban hacerlo, (Artículo 117)²³⁴

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, luego de recibir la documentación respectiva, declarará la validez de la elección y expedirá las constancias correspondientes a los concejales electos, mismas que serán firmadas por el Presidente y Secretario de dicho Consejo.

Con la finalidad de integrar en forma debida el expediente electoral de todos y cada uno de los municipios que rigen sus cambios de concejales por los usos y costumbres, es necesario que entreguen oportunamente al Instituto Estatal Electoral la siguiente documentación:

Copia del acta de la asamblea general comunitaria, donde se hace constar que se eligieron autoridades municipales por Usos y Costumbres.

El acta de la asamblea deberá ser firmada por la autoridad que presidió la reunión, la autoridad municipal electa, la autoridad municipal en funciones, personas caracterizadas o ciudadanos que acostumbran a firmar; además se hará mención del tiempo de duración en el cargo de los concejales.

²³³ Cfr. Ibidem. Pág. 92

²³⁴ Cfr. Idem. pág. 91.

El acta debe mencionar si participan o no en la asamblea de elección, las mujeres y los ciudadanos de las Agencias.

El acta de la asamblea deberá acompañarse de una constancia de origen y vecindad de los concejales electos (una para todos), expedida por el Presidente Municipal en funciones; una constancia de buena conducta (una para todos), expedida por el Síndico Municipal en funciones y una copia de la credencial para votar. Si no tienen este último documento, se deberá entregar una copia del acta de nacimiento o de la cartilla militar.

Esta documentación será entregada al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en los primeros días del mes de noviembre, para los municipios donde los ciudadanos cambian a sus autoridades municipales cada año, dos y tres años.

Para aquellos municipios donde se eligen a los integrantes de la autoridad cada año y medio, entregarán la misma documentación en los primeros días del mes de mayo del año de la elección.

Es importante que las autoridades municipales informen y entreguen al Instituto Estatal Electoral, en tiempo y forma, los requisitos que se mencionan. Esto con el fin de que el Consejo General del Instituto, una vez que obtenga la documentación respectiva, sesione y emita las constancias de mayoría; posteriormente, se remite a la Cámara de Diputados los expedientes electorales respectivos de cada municipio para la emisión del decreto correspondiente.

Esta doble elección se eliminó con la reforma electoral local de 1997 de acuerdo con la cual, los municipios indígenas ya no tienen que realizar una segunda elección, pues se reconoce como legal la elección comunitaria, y el Instituto Estatal Electoral sólo se concreta a reconocer como válida dicha elección y a extender las constancias de mayoría.

Con el reconocimiento de los usos y costumbres se busca articular las formas de participación y de organización política propias de las comunidades indígenas con las formas de organización y participación utilizadas por el resto de la sociedad nacional.

Es un primer acercamiento de parte de la sociedad nacional para establecer un diálogo con las comunidades indígenas, es una forma de acabar con la simulación que existió durante muchos años, y se dice que fue simulación porque las elecciones reales en los municipios indígenas nunca fueron mediante la competencia entre partidos. Las comunidades elegían a sus autoridades mediante asambleas y simulaban una elección constitucional para tener el reconocimiento legal de la sociedad nacional.

CONCLUSIONES

1.- Reflexiono que los Derechos Políticos son aquellos que nos permiten participar en la vida pública del Estado, estos se encuentran ligados a la calidad de ciudadanos, ya que para ejercerlos debemos cumplir los requisitos señalados en nuestra ley fundamental.

2.- Considero que los Derechos Políticos que nos corresponden son los siguientes: votar y ser votado, desempeñar funciones públicas, participar en partidos políticos, opinar y expresar libremente las opiniones sobre cuestiones del gobierno y las demás referentes a la vida política de la comunidad.

3.- Es en el municipio en donde se comparten identidades culturales, históricas y un dialecto, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo para su desarrollo y progreso.

4.- Es en la legislatura estatal del Estado de Oaxaca en donde se aprobó la Ley Municipal que se arriesgo a definir al municipio, es difícil dar un concepto acertado y completo, pero ya en el estado cuentan con la siguiente: El Municipio es un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica con territorio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa e integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine.

5.- Establezco que el Derecho Consuetudinario, lo mismo que el positivo, es evolutivo y toma del segundo, normas que van a estar en constante contacto con la población que las adopta, transformándolas y adaptándolas a su sistema jurídico porque dicha comunidad considera que es necesario, este es diferente del Derecho Vigente, que es el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado, la autoridad política declara obligatorias.

6.- Es en los pueblos indígenas de Oaxaca le llaman la ley del pueblo al derecho consuetudinario, Para los indígenas hay costumbres que se vuelven ley. Acerca de las reglas consuetudinarias se requiere de una práctica social más o menos constante y que exista la convicción de que dicha norma es obligatoria, lo que en el cuerpo del trabajo se ha señalado como la *inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*.

7.- Entre los elementos que han utilizado los grupos indígenas para identificarse o ser identificados por otros, son los rasgos culturales y dentro de estos a las tradiciones, la pertenencia a su comunidad y la participación en la organización política de su localidad, pero el elemento más importante ha sido la lengua, pues de este modo es como se transmitirán con posterioridad de generación en generación las técnicas, ideas y creencias que conformarán un cúmulo de tradiciones.

8.- Es importante señalar que la calidad de Ciudadana la obtuvieron las mujeres mexicanas hasta el mes de octubre de 1953, pues el primitivo artículo 34 de la Constitución de 1917, la reservaba solo a los varones, cabe señalar que a nivel local la mujer oaxaqueña la obtiene con la reforma Constitucional publicada en el Periódico Oficial del Estado el 7 de Octubre de 1978. A partir de este acierto la participación de mujeres en la política, en organismos y movimientos sociales enriqueció su cultura participativa, al promover los beneficios que genera para toda la sociedad, la contribución de hombres y mujeres en todos los órganos y niveles de gobierno, sin embargo debemos señalar que este avance ha sido paulatino y aun falta mucho por hacer, pues en algunos estados de nuestro país la mujer aun es relegada por ser considerada inferior al hombre, siendo que cuenta con las mismas capacidades por lo que debe tener las mismas oportunidades.

9.- En México ningún artículo constitucional reconocía la existencia de los pueblos indígenas, no fue sino hasta la propuesta de reforma presentada por el Lic. Heladio Ramírez López para el estado de Oaxaca, la que modificó seis artículos de la Constitución de aquel estado, referentes a los grupos étnicos sin resultados notables hasta esa fecha. Fue hasta 1992, año en el

que se celebraron los “Quinientos años del Descubrimiento de América” cuando el gobierno mexicano adicionó un párrafo al artículo 4º de nuestra Constitución General.

10.- La meta de diseñar y hacer funcionar ayuntamientos democráticos nunca se podrá alcanzar si en el proceso se excluye o margina a las mujeres y a la diversidad social.

11.- La pluralidad política y la diversidad de género deben caminar juntas a favor de ayuntamientos democráticos, autónomos y eficaces, siempre teniendo en cuenta que las mujeres poseen el derecho ciudadano a ser candidatas, ser votadas y gobernar municipios.

12.- Es momento de que la voz de las mujeres se escuche para que se construya una plataforma y un proyecto de nación que garantice y respete la igualdad de género.

13.- La mujer mexicana se ha ganado su lugar en la sociedad; se ha esforzado y ha luchado por que se reconozca y amplíe su participación en las esferas social, política, económica y cultural del país. La mujer indígena más de una vez ha tenido que superar la adversidad y la discriminación; más de una vez ha tenido que superar la violencia, pero ante todo a demostrado ser capaz y tener sentimientos, ha manifestado que no es un objeto y por ello se le debe dar la participación que se merece dentro de los espacios políticos, iniciando por los espacios municipales y posteriormente por los estatales hasta lograr el mas importante como lo es la Presidencia de la Republica.

14.- El reconocimiento a la equidad de género, la igualdad de derechos y oportunidades, la eliminación de todas las formas de discriminación, la incorporación de políticas públicas y leyes que prevengan la participación de la mujer en el ámbito político y social son los anhelos que se han buscado desde siempre y que aun cuando aquí me refiero a la mujer en general, debe tenerse mayor atención en aquella o aquellas que no

saben leer, escribir ó hablar el español, pero que ante todo son seres humanos y que gracias a ellas muchas regiones han salido adelante, hablo de la mujer indígena que también sabe y puede expresar sus ideas y sentimientos y que en la entidad objeto de estudio debe ya participar en los asuntos públicos de sus comunidades.

15.- Es tiempo de que la mujer indígena amplíe su papel dentro de sus comunidades, ya que de ella depende la más importante labor que es la transmisión de la cultura, por ello considero que la garantía invocada en el artículo segundo de nuestra Constitución Federal, en lo que respecta al desarrollo de la mujer, se aplique para beneficio de este genero.

BIBLIOGRAFÍA

I.- LIBROS.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, 14ª edición, México, Ed. Porrúa, 1999.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, 2ª edición, México, Ed. Oxford, 1999.

BARRERA BASSOLS, Dalia y MASOLO Alejandra Coordinadoras, Mujeres que Gobiernan Municipios, Experiencias, Aportaciones y Retos, México, Ed. El Colegio de México, 1997.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, 3ª reimpresión, México, Ed. FCE, 1995.

BONFIL SANCHEZ, Paloma y MARTINEZ MEDRANO, Elvia Rosa. Diagnostico de la discriminación hacia las mujeres indígenas, Comisión Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas, México, 2003.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Décimo sexta edición, Porrúa, México, 2003.

CARDIEL REYES, Raúl. Curso de ciencia política, 1ª edición, México, Ed. Porrúa, 1978.

CASO, Alfonso. La Comunidad indígena, México, Secretaría de Educación Pública, 1971.

CORDERO AVENDAÑO, Carmen. El Derecho Consuetudinario Indígena. IV Jornadas Lascasianas. México, Ed. UNAM, 1994.

MADRID HURTADO, Miguel De la. Elementos de Derecho Constitucional, México, Ed. Instituto de capacitación política, 1982.

DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Derecho Indígena. Porrúa, México, 2002.

-----Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los triquis de Oaxaca, un estudio de caso, México, Ed. Universidad Autónoma de Chapingo- UAM, 1998.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México, México, Ed. Porrúa, 2003.

GALEANA, Patricia (Compiladora), La Condición de la Mujer Indígena y sus Derechos Fundamentales Tomo I, México, Ed. UNAM, 1998.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 45ª edición, México, Ed. Porrúa, 1993.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel y MARTINEZ SANCHEZ, Francisco. El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca Tomo I y II, Tribunal estatal electoral, México, 2002.

HERNÁNDEZ DIAZ, Jorge. Reclamos de la identidad. La Formación de las Organizaciones Indígenas en Oaxaca. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2001.

HERNANDEZ, Teresita y MURGUIALDAY, Clara. Mujeres indígenas ayer y hoy, Talasa ediciones, Madrid, 1992.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, 7ª edición, México, Ed. Porrúa, 1993.

MADRAZO, Jorge. Reflexiones Constitucionales, México, Ed. Porrúa, 1994.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP-CONACYT, México, 1985.

NAVA OTEO, Guadalupe. Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808, México, Ed. SEPSETENTAS, 1973.

OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio, su Evolución Institucional, México, Ed. BANOBRAS, 1987.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (Coord). Pueblos indígenas y derechos étnicos, VII Jornadas Lascasianas, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, México, 1999.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Derecho Constitucional Consuetudinario, México, Ed. UNAM, 1993

QUINTANA ROLDAN, CARLOS. Derecho Municipal, 5ª Edición, México, Ed. Porrúa, 2001.

RABASA GAMBOA, Emilio. Derecho Constitucional indígena, Porrúa, México, 2002.

RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria+. Mexicano: esta es tu Constitución, 10ª edición, México Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1995.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa.

ROCHA DIAZ, Salvador. La Nueva Estructura Constitucional del Municipio. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, EL MUNICIPIO, Quinta Edición, Porrúa, México, 2002.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. México, Ed. Porrúa, 1986.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, 14ª edición, México, Porrúa, 1999.

TABORGA, Celia y RODRÍGUEZ, Loída. Enfoque de Género: Manual de Capacitación, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Dirección General de Asuntos de Género, Bolivia, 1999.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Vigésimo tercera edición, México, Porrúa, 2002.

TORRES CISNEROS, Gustavo. Mixes, Pueblos Indígenas del México Contemporáneo, México, Ed. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-PNUD, 2004.

VELÁSQUEZ, Maria Cristina. El Nombramiento. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. México. 2000.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. 14ª Edición. México. 1999.

II.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BORJA, Rodrigo. Enciclopedia Política, 2ª edición, México, Ed. FCE, 1998.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 27ª edición, México, Ed. Porrúa. 1999.

Diccionario Latín Español, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 1999.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXVI. Buenos Aires, Ed. Bibliografía Argentina, 1968.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Ed. Porrúa, 1990.

RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario de la Lengua Española. México Ed. Porrúa, 2001.

SCHOECK, Helmut. Diccionario de Sociología. 4ª Edición, Barcelona, Ed. Biblioteca Herder, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política de la A-LL, 2ª edición, México, Ed. FCE, 1998.

-----Diccionario de Ciencia Política. Tomo III. México, Más actual Mexicana de Ediciones S. A. de C. V., 1997.

III.- LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 131ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed Sista, 2005.

Nuestra Constitución Cuaderno 13, México, Editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 4ª edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Octava edición, México, Anaya editores, 2005.

Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca, Sexta edición, México, Anaya Editores, 2004.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Tribunal Electoral. Colección Legislaciones. México. 2004.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Decreto No. 266 publicado en el Periódico Oficial del 19 de junio de 1998.

Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXLVIII, número 17, México, 24 de enero de 1991.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados Número 32, México Distrito Federal, viernes 20 de diciembre de 1946.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, México Distrito Federal, miércoles 12 de febrero de 1947.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, México Distrito Federal, martes 9 de Diciembre de 1952.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, México Distrito Federal, martes 6 de octubre de 1953.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año. II, Tomo II, No. 12, 24 de septiembre de 1974.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, No. 33, 14 de Noviembre de 1974.

Exposición de motivos del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, para la Reforma al Artículo 115 Constitucional, Minuta de proyecto de Decreto, del 27 de Diciembre de 1982, Cámara de Diputados, Año I, Tomo I, No. 57.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Número 15, México Distrito Federal, 13 de Diciembre de 1990.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Número 20, México Distrito Federal, 3 de julio de 1991.

Diario de los Debates, Senado de la República, Número 30, Año. I, 20 de diciembre de 1991.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No. 15. 26 de abril de 2001.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No. 16. 27 de abril de 2001.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No. 16. 28 de Abril de 2001.

Periódico Oficial Extra, Oaxaca de Juárez, Oax., Enero 10 de 2003, Tomo LXXXV, Decreto Num. 170, Relativo a la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

IV. DOCUMENTOS.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA, Mujeres y hombres de Oaxaca, México, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA y SECRETARIA DE TURISMO. Estado de Oaxaca Guía Turística, México, 1997.

INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA, Informe Institucional de Norma Reyes Terán, "Tres Años de Políticas Públicas Sensibles al Género", México, 2004.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, La mujer y los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, Secretaria de desarrollo social, México, 1997.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA/CEH CAM, CONCURSO TESTIMONIAL Sierra Juárez, trabajo comunitario. Identidad y memoria histórica de los pueblos, México, 1994.

V.- HEMEROGRAFIA

DFensor, Revista de Derechos Humanos, COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, No. 4, año III, abril 2005.

Dir. Gral. Carlos Payan Verver, La Jornada, El País. "El 12 de Octubre, día de la dignidad, acuerdan indios." Año 6, No. 1815, México Distrito Federal, 2 de octubre de 1989.

Dir. Gral. Carlos Payan Verver, La Jornada, "Día de la raza en el año 2000." Año 6, No. 1825, México Distrito Federal, 12 de octubre de 1989.

Dir. Gral. Carlos Payan Verver, La Jornada, México Distrito Federal, Año 7, No. 2247, 14 de Diciembre de 1990.

VI.- INTERNET

<http://www.eumed.net/coursecon/libreria/mebb/1.htm>

http://www.iee-oax.org.mx/m-usos/lista_mpios_usos.php

http://www.noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=15&id_art...,