

**NUEVA ÉPOCA No. 41**

**SEPTIEMBRE 2020**

**BOLETÍN DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN POLÍTICA**

# EL TOPIL

ESTA ES UNA PUBLICACIÓN DE SERVICIOS PARA UNA EDUCACIÓN ALTERNATIVA A.C. **EDUCA**



## EL PODER DE LA COMUNALIDAD

**25 AÑOS DE USOS Y COSTUMBRES  
EN OAXACA**

**25 AÑOS DE ACOMETER EL FUTURO**  
Víctor Leonel Juan Martínez

**SISTEMA NORMATIVO INDÍGENA,  
AVANCES, LOGROS Y RETOS A 25 AÑOS  
DE SU RECONOCIMIENTO**  
Sofía Robles Hernández

**USOS Y COSTUMBRES: DE LA VISIBILIZACIÓN  
A LA EXPANSIÓN DE LA COMUNALIDAD**  
Benjamín Maldonado Alvarado

**EL EJERCICIO DE LA JUSTICIA DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS COMO HERRAMIENTA  
PARA FORTALECER SU AUTONOMÍA**  
Gerardo Martínez Ortega, Benedicto Salinas  
Hernández y Tomás López Sarabia



## DIRECTORIO

EL TOPIL ES UNA PUBLICACIÓN DE  
SERVICIOS PARA UNA EDUCACIÓN  
ALTERNATIVA A.C. EDUCA



Escuadrón 201 N° 203.  
Col. Antiguo Aeropuerto CP 68050  
Oaxaca, Oaxaca, México.  
Tel. (951) 513 60 23.  
contacto@educaoaxaca.org  
www.educaoaxaca.org  
www.pasodelareina.org  
www.endefensadelosterritorios.org

Esta publicación se realizó con el apoyo  
solidario de Pan para el Mundo.

FOTOGRAFÍA: ARCHIVO EDUCA Y ALGUNAS  
SON TOMADAS DE INTERNET Y PERTENECEN A  
SU AUTOR(A), QUIENES NO NECESARIAMENTE  
COMPARTEN LAS OPINIONES VERTIDAS EN ESTA  
PUBLICACIÓN.

## EDITORIAL

El 30 de agosto de 1995 el Congreso de Oaxaca aprobó el reconocimiento constitucional de las normas y prácticas comunitarias para el nombramiento de autoridades en los municipios indígenas de Oaxaca, conocidas hasta entonces como Usos y Costumbres.

Este número de la revista **El Topil** tiene el propósito de impulsar una reflexión sobre todo aquello que ha pasado en este tiempo, desde su reconocimiento legal hasta la actualidad, los significados y los impactos que ha tenido esta reforma en la dinámica municipal: la participación paritaria de las mujeres, los nuevos actores, los conflictos, la violencia, los reclamos por mayor participación, la demanda de recursos de las agencias, los debates sobre municipio indígena y el cuarto nivel de gobierno. Estos entre otros temas.

Para este ejercicio hemos invitado a colaborar a personas que han sido copartícipes de estos cambios desde la academia, el activismo, el periodismo y como autoridades municipales. A ellos y ellas agradecemos su enorme esfuerzo de memoria y sistematización para animar este debate que, hoy en día, cobra una enorme actualidad.

**Víctor Leonel** reflexiona: *“En estos 25 años, si algo ha mostrado la praxis autonómica es su capacidad de renovación, de reinención permanente, de atender problemáticas inéditas, de adelantarse a construir soluciones, de recomponer sus yerros, de enfrentar permanentemente nuevos dilemas.”*

En este mismo sentido **Sofía Robles**, que fue presidenta municipal de Tlahuitoltepec Mixe, plantea: *“A 25 años del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, en el estado de Oaxaca, existen muchos retos, como el fortalecimiento del sistema mismo de parte de las comunidades, la solución de los conflictos y la inclusión de las mujeres.”*

**Benjamín Maldonado** observa algunos dilemas: *“En un balance de estos 25 años de ejercicio comunal del poder mediante su reconocimiento como usos y costumbres, destaca la importancia de la asamblea como la mejor forma de representación legítima del conjunto de familias que constituye la comunidad. Tiene varios aspectos en los que la realidad vence a las expectativas, por ejemplo la distribución de recursos y cargos entre municipio y agencias, o las diferentes aristas de la participación de las mujeres.”*

El **Equipo CEPIADET**, elabora una reflexión colectiva: *“Este escenario no es ajeno al ejercicio del derecho a la jurisdicción indígena como herramienta para fortalecer la autonomía de los Pueblos Indígenas, por ello, la insistencia de reconocer los aportes de las comunidades, dejar de criminalizar el ejercicio de un derecho a priori, establecer un verdadero diálogo intercultural en el que se mire a las justicias indígenas como elementos que complementan y fortalecen al sistema de justicia estatal y también son un factor elemental que contribuye directamente a la gobernabilidad.”* 

Servicios para una Educación Alternativa A.C. EDUCA

# 25 años de acometer el futuro



**Víctor Leonel Juan Martínez**  
*Ciesas-PLURAL*

**25** años atrás, el Congreso oaxaqueño aprobaba una adición al Código Electoral: el Libro IV. “De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres”. En la práctica se daba un salto crucial en el reconocimiento a los derechos de pueblos y comunidades indígenas: la autonomía política, una demanda, sueño y anhelo, presente en las décadas previas, que retomaba nuevos bríos con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas (1994); y que, con nuevas dinámicas y perspectivas, se mantiene vigente en la agenda nacional.

En 1995, este reconocimiento en Oaxaca derivó de la conjunción de diversos factores, entre otros: la amplia movilización indígena desde años atrás, la emergencia del EZLN; el debilitamiento del priismo y, en contrapartida, un aumento de la presencia de partidos opositores; una élite gubernamental más conocedora de la realidad social; la coyuntura político-electoral federal que requería cambios normativos estatales; los intentos de mantener un control que se le escurría de las manos a los gobiernos estatal y federal; una memoria histórica legislativa y en la relación pue-

blos indígenas-sistema regional de dominio; un presencia creciente de la intelectualidad indígena.

Un cuarto de siglo después mucho ha cambiado en el escenario estatal y nacional. Y distintos han sido los impactos del reconocimiento a la autonomía política indígena en Oaxaca. Por un lado, lejanos quedaron los temores de balcanización del país, de la declaración de autonomía de zonas territoriales amplias, de la confrontación permanente con los gobiernos o de ruptura con el Estado mexicano.

Por otro, el acuerdo tácito con el priismo, hegemónico en el siglo pasado, se rompió abruptamente. Los municipios no tenían ya necesidad de acudir al Partido Revolucionario Institucional para que les prestara las siglas y registrara a sus autoridades electas como planilla de ese partido, como única vía para el reconocimiento gubernamental; ni había que corresponder el favor con un voto en favor de ese partido en elecciones estatales o federales. El inmediato descenso en las comunidades indígenas de la votación a favor del PRI y un aumento en el abstencionismo, daría fin al pacto corporativizado que prevaleció por décadas.

Si la caída del viejo régimen en los albores del siglo XXI tuvo como motor al zapatismo chiapaneco, su materialización pasó necesariamente por las regiones indígenas y, pese a que el objetivo gubernamental/priista era en sentido contrario, en Oaxaca, el reconocimiento a su autonomía política jugó un papel crucial en ello.

### La recomposición inter e intra comunitaria

En Oaxaca, primero 412 (1995), después 418 (1998-2013) y desde 2014 hasta la fecha, 417 municipios se rigen por lo que la legislación llamaría Usos y costumbres (1995); normas de derecho consuetudinario (1998) y, desde 2012, sistemas normativos internos o indígenas. Miles de comunidades la aplican también en sus formas organizativas y de gobernabilidad internas.

El reconocimiento genera un proceso de recomposición comunitaria. Las diferencias internas, antes contenidas por el imperativo de construir la unidad —incluso endureciendo los controles—, al estar en los márgenes o fuera de la legalidad, se abre a la discusión abierta de las nuevas condiciones de la lucha política, la emergencia de nuevos actores, la protesta de quienes se encontraban excluidos.

Procesos políticos y sociales, pero también decisiones de política pública, inciden en la transformación interna: migración, crisis económicas, cambio de actividades productivas, formación de nuevas élites locales; descentralización; apertura democrática;

lucha por la igualdad de género, son algunas.

Surgen entonces distintas problemáticas: la lucha por la participación de los “radicados” (migrantes) o avecindados, de profesionistas; la obsolescencia de algunos cargos; la inoperancia de antiguas estructuras; la ausencia de capacidades para los retos de administrar recursos que nunca antes habían llegado; la desigualdad de género; el faccionalismo interno; la intervención externa sin perspectiva cultural —institucional, jurisdiccional, partidistas, de organizaciones sociales—, que complican los problemas.

Las comunidades, en distintas gradaciones, responden y re-



componen su sistema. Bien en profundos ejercicios de reflexión (como en Santa Ana del Valle, Tlahuiltepec, etc.), o en pragmáticas decisiones asamblearias para redefinir requisitos, reglas, instituciones, periodos, procedimientos; para generar nuevos equilibrios, para responder a los retos de un contexto global; para administrar los nuevos recursos y responder a las problemáticas emergentes. Esto es, concretizan su praxis autonómica.

La disputa entre agencias y cabeceras ha dejado profundas enseñanzas e innovadoras formas de representación política comunitaria y de distribución y ejercicio de los recursos de la hacienda municipal (Tecomaxtlahuaca, Ya-

veo, Yucuhiti, Nuyoó, San Pablo Etna, Santiago Camotlán, etcétera). Pero también lamentables hechos de violencia fratricida – Choapan, Cotzocón, San Mateo del Mar, por ejemplo— al agudizarse las contradicciones internas, en ocasiones alentadas por intereses externos (partidos políticos, agentes gubernamentales, administradores municipales, empresarios, asesores) o por la incompreensión, desconocimiento o abulia de gobiernos, organismos y tribunales electorales.

### **Los avatares de la judicialización**

En las más complejas controversias internas en los municipios de

***“En Oaxaca, 417 municipios se rigen por Usos y costumbres, normas de derecho consuetudinario y, desde 2012, sistemas normativos internos o indígenas”.***

sistemas normativos, las mejores soluciones se gestan cuando no interviene la autoridad electoral, ni hay sentencia que obligue, ni ente gubernamental que se entrometa, y son las comunidades en diálogo las que llegan a acuerdos o reforman su sistema.



En los primeros años, una realidad desconocida tomaría por sorpresa a las nóveles instituciones autónomas: el instituto electoral y los tribunales electorales. Entre etapas que van de la vieja operación política, el burdo control autoritario, la gradual apertura, no sin altibajos, el instituto electoral fue comprendiendo y aprendiendo los costos de intervenir en esos procesos.

Tardaron los tribunales casi tres lustros para empezar a entender los procesos en las comunidades indígenas. La judicialización de los conflictos si bien empezó temprano, en 1998 con el caso de Asunción Tlacolulita, tardó una década más, hasta 2007, para empezar a multiplicarse. Y, de una promesa de perspectiva pluralista que se dibujaba se retrocedió al desconocimiento total de la compleja realidad. En esta etapa, los criterios aplicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por más que en muchos casos citaran a teóricos del multiculturalismo, el pluralismo jurídico o la interculturalidad, se contradecían con resoluciones homogeneizantes y positivistas. En 2013 empieza un ligero viraje e inauguran una etapa oscilatoria: a una resolución con perspectiva cultural, se movía el péndulo a otras que violentaban autonomía y rompían tejido social.

En 2017 se apuntalan nuevos criterios. Se reconoce que en un municipio coexisten comunidades autónomas en las cuales se ejerce y agota la universalidad del sufragio; que agencias y cabeceras, por tanto, tienen los mismos derechos y obligaciones, al resolver los casos de Ixtlán y sus agencias; Matatlán y San Pablo Güilá; Tataltepec y Santa Cruz Tepenixtla huaca. El movimiento pendular persiste, pero hay cada vez mejores resoluciones.

### Desafíos y pendientes

25 años después todo ha cambiado. En el plano nacional se fue y regresó el PRI; gobernó y fracasó el PAN; llega un gobierno que se presume de izquierda. En 2001 se reconocieron en la Constitución federal los derechos indígenas y se establecieron candados para nulificarlos. Se consolidó un devastador sistema económico, el neoliberalismo, que tomó como objetivo los recursos naturales y territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. Emergió y se replegó el zapatismo. Surgieron cientos, miles de expresiones de lucha y resistencia comunitaria.

En Oaxaca, a los saldos positivos, en clave autonómica, que propició el reconocimiento, se enfrentan los serios desafíos que produce la defensa de lo propio/local/comunitario y produce la atomi-

zación de las luchas; los conflictos inter e intra comunitarias —la disputa por los recursos de los ramos 28 y 33, el faccionalismo, etcétera—, han generado que la gran marea de la resistencia indígena de los 80 y 90 del siglo pasado, se decante ahora en ínsulas comunitarias que luchan, resisten, pero pocas veces convergen en frentes regionales o para impulsar, nuevamente, agendas conjuntas de largo aliento.

Sin embargo, el ejercicio de la autonomía política se ha expandido en México; a los actuales 417 municipios oaxaqueños del régimen electoral de sistemas normativos internos, se han sumado San Francisco Cherán, Michoacán; Ayutla de Los Libres, Guerrero; Oxchuc, Chiapas; cuatro más se aprestan en Morelos: Xoxocotla, Hueyapan, Coatetelco y Tetelcingo. Y en distintas entidades, municipios luchan porque se les reconozca ese derecho; miles de comunidades la ejercen.

En estos 25 años, si algo ha mostrado la praxis autonómica es su capacidad de renovación, de reinvencción permanente, de atender problemáticas inéditas, de adelantarse a construir soluciones, de recomponer sus yerros, de enfrentar permanentemente nuevos dilemas. Actualmente, el movimiento indígena en México enfrenta una etapa compleja y contradictoria para la lucha por el reconocimiento de sus derechos y su ejercicio. En ese claroscuro panorama, la experiencia oaxaqueña gestada en este cuarto de siglo es básica para acometer el futuro. 

***...“el ejercicio de la autonomía política se ha expandido en México... en distintas entidades, municipios luchan porque se les reconozca ese derecho; miles de comunidades la ejercen”.***

# Sistema Normativo Indígena, avances, logros y retos a 25 años de su reconocimiento

**Sofía Robles Hernández**

*Titular del Departamento de Género y Mujer Mixe de Servicios del Pueblo Mixe A.C. e integrante de la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México.*

**E**l reconocimiento a la forma de elección de las autoridades por la vía de usos y costumbres el 30 de agosto de 1995, en el Estado de Oaxaca significó que el gobierno por fin hizo justicia a una demanda de los pueblos y organizaciones indígenas, que desde hacía más de una década exigían ser reconocidos, sin el requisito de pasar por un partido político que generalmente era el Partido Revolucionario Institucional (PRI)

sin pertenecer a este partido ni a ningún otro. La realidad era que las autoridades de los municipios ubicados en territorios indígenas y que mantenían su forma de organización asamblearia para el nombramiento de sus autoridades lo hacían de esa manera desde hace varias décadas.

Por ello al reformarse el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPEEO), en 1995 y reconocer otra forma de elección más, a

la cual se le denominó “sistema por usos y costumbres”; de los 570 municipios que conforman el Estado de Oaxaca 418, resultaron elegirse por el nuevo régimen, quedando 152, que continuaron su elección por partidos políticos. Actualmente solo un municipio ha cambiado de régimen de elección y se mantienen 417 municipios, que se eligen actualmente por el régimen de Sistemas Normativos indígenas (SNI, antes usos y costumbres).



De esta manera, los municipios establecidos en territorios indígenas y por ello denominados municipios indígenas, demostraron que tenían la capacidad de autogobernarse y de elegir a sus autoridades, este sistema tenía y sigue teniendo en la mayoría de ellos, la particularidad de que los cargos eran concebidos como servicio gratuito, aunque en algunos casos se aplican las dietas, más aun cuando el cargo es por tres años y en algunos existe una escala para ir ascendiendo, en otras no es tan necesaria, cada municipio por SNI tiene su particularidad para sus elecciones y sus cargos.

En 2012, a demanda reiterada de organizaciones y comunidades de que el reconocimiento al sistema de elección denominado por usos y costumbres, no era el término adecuado, porque la forma de elección no era solo uso o costumbre, sino era una forma misma de organización, que podía considerarse como un sistema normativo, en el año 2012, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), envía a los municipios el oficio de que deben de elegirse a las autoridades por el sistema normativo interno, estableciendo 90 días a partir de la fecha emitida del oficio, para el nombramiento correspondiente,

***..“En el 2012 el IEEPCO, establece que los cabildos deben de integrar a por lo menos a una mujer en el cabildo”..***



este fue un paso más a reconocer realmente como sistema la forma de elección y en 2017, el mismo IEEPCO, dio un paso más reconociendo de Sistema Normativo Interno a Sistema Normativo Indígena.

En este mismo año 2012 y derivado de los logros del movimiento de mujeres para establecer la cuota de participación de las mujeres en todos los cabildos, el Instituto Estatal Electoral de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), establece que los cabildos que se rigen por el sistema normativo interno, deben de integrar a por lo menos a una mujer en el cabildo. En caso de que no lo hicieran corrían el riesgo de que su acta su elección fuera invalidada con lo que se abría la posibilidad de la asignación de un administrador municipal. El primer año de este requerimiento, cuando las comunidades no cumplían con este requisito, se les exigía informar a través de un

oficio explicar las razones por las cuales no habían sido incluidas las mujeres y se comprometían que al siguiente año lo harían, en el caso de que este asunto se volviera a repetir se les requería reposición de la elección o en su caso simplemente no se validaba su acta de nombramiento.

Para algunos municipios significó un cambio, pues en la mayoría de los casos, las mujeres estaban al margen de las elecciones, en algunos la participación de las mujeres ya se daba, aunque había años, en que los cabildos se integraban en su totalidad por hombres, no había ninguna objeción de parte de las mujeres, porque el hecho de cumplir un cargo significaba un sacrificio, pues tenían que dejar de atender su trabajo y su casa para dedicarse al cargo, por ello no había ningún interés de que fueran nombradas, o bien argumentaban que no se sentían con la capacidad de hacerlo.

Sin embargo, las exigencias de la integración de las mujeres siguió siendo un requerimiento, en algunos municipios hubo la capacidad de integrar a las mujeres en las regidurías ya existentes y en muchos otros instituyeron regidurías de género, para asignar a las mujeres al mismo. Por otro lado, en algunos municipios hay resistencias para integrar a las mujeres a las asambleas de ciudadanos y lo han resuelto instituyendo asambleas de mujeres, en donde se elige a las titulares de la regiduría de género y a las representantes de las instancias municipales de la mujer, en donde existen, hay algunos casos en donde se elige a mujeres para ocupar cargos, pero en la práctica lo realiza el esposo.

De acuerdo a los datos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) en 2017, las mujeres ocuparon con más frecuencia los siguientes cargos: Regiduría de Educación (162), Regiduría de Salud (140), Regiduría de Hacienda (55), Regiduría de Obras (30), Presidentas Municipales(22), Regidurías de Equidad de Género (12) y Sindicaturas (12) y en algunos casos la creación de otras regidurías para asignar a las mujeres (88 en diversas regidurías).

A pesar de que en la ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial el 19 de junio de 1998, en su capítulo VI, DE LAS MUJERES INDIGENAS, EN SU ART. 46, ya refiere- "que los pueblos y comunidades indígenas deben de tomar medidas tendientes a

***"...Los pueblos y comunidades indígenas deben de tomar medidas para lograr la participación plena de las mujeres en la vida política"...***

lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos" esto no fue una obligación sino hasta las reformas a la ley electoral, con la ley de paridad reformada en el 2014, y la reciente aprobada el 28 de mayo de 2020, por el Congreso del Estado de Oaxaca, implica que las mujeres indígenas, poco a poco se irán integrando por ley al sistema de cargos y que para el año 2023 la paridad será una exigencia. Aquí está el reto de buscar las estrategias para que esto sea posible y que no signifique un sacrificio para las mujeres y sí, una oportunidad para su desarrollo personal.

Los conflictos que se han vivido en los municipios por sistemas normativos indígenas, han ido en aumento, no precisamente por la integración de las mujeres en el sistema de cargo, aunque no se descarta que hubieron algunos casos de violencia política hacia las mujeres, pero la mayoría de

***"...el reto es buscar las estrategias para que esto sea posible y que no signifique un sacrificio para las mujeres"...***

conflictos fueron más debido a la lucha por los recursos municipales, generalmente se crean por falta de la distribución equitativa de los mismos, que en algunos casos ha llegado a la pérdida de la sede de la cabecera municipal (caso San Juan Cotzocón y San Juan Mazatlán, en la región mixe, San Mateo del Mar, en el pueblo ikoots, entre otros); estos conflictos han influido en el cambio de forma de elección, que finalmente se configura como una forma partidaria a través de planillas y en algunos casos ha traído divisiones muy fuertes de las comunidades que los conforman.

El hecho de los conflictos entre agencias y cabeceras municipales motivadas principalmente por los recursos municipales, también ha llevado a la propuesta de crear un cuarto piso de gobierno, que permita que los recursos lleguen de manera directa a las comunidades, como una forma de darle personalidad jurídica a las agencias y de esta manera evitar los conflictos, esta propuesta está siendo impulsada por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), como una forma de respuesta a la demanda de las comunidades y de disminuir los conflictos entre las mismas.

A 25 años del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, en el estado de Oaxaca, existen muchos retos, como el fortalecimiento del sistema mismo de parte de las comunidades, la solución de los conflictos y la inclusión de las mujeres. **t**

# Usos y Costumbres: de la visibilización a la expansión de la comunalidad

**Benjamín Maldonado Alvarado**

*FES Aragón, UNAM*

**L**a posibilidad de elegir autoridades municipales en Oaxaca desde 1995 mediante el sistema llamado **Usos y Costumbres** significó ante todo el inicio de un proceso de visibilización de la comunalidad oaxaqueña. Si el año anterior la rebelión zapatista iniciaba un aguerrido proceso político que rompía la invisibilización de los indígenas (utilizando este tér-

mino en función de la ubicación internacional de sus derechos y no de su discriminación), un año después se lograban dos formas fundamentales de visibilización del modo de vida mesoamericano: a finales de agosto de 1995 el Congreso local aprobaba la reforma legal que permitía a los municipios que así lo decidieran elegir a sus autoridades municipales de acuerdo al ejercicio comunal,

y a principios de noviembre del mismo 1995 el Congreso local aprobaba una nueva Ley Estatal de Educación, que establecía a la comunalidad como cuarto principio rector de la educación en Oaxaca.

Luego de 25 años de avanzar en el ejercicio de derechos para la vida comunal, es necesario extender esos derechos y su ejercicio.



Llamamos comunalidad al modo de vida de los pueblos mesoamericanos, una característica común que podemos encontrar con sus propias expresiones desde el centro de México hasta algunas partes de Centroamérica. En muchos pueblos y comunidades de origen mesoamericano (a los que se llama indios o indígenas), el modo de vida comunal hoy es débil o ha desaparecido, pero eso no significa que nunca existió. Fue derrotado por el colonialismo y la expansión capitalista, pero en muchos otros lugares resiste, y es la base de la resistencia en comunidades mesoamericanas como Cherán, entre los purépechas de Michoacán.

Uno de los aspectos fundamentales de la vida comunal es el poder, que se ejerce mediante la asamblea como máximo órgano de poder en la comunidad y mediante el sistema de cargos, que forma como ciudadanos responsables a los niños y jóvenes durante años de ejercicio del poder delegado por la asamblea en ellos. Para poder lograr estos fines, la comunidad elige en asamblea a sus representantes como autoridades municipales. Eso lo hace al estilo comunal: de frente, por méritos de servicio comunitario, en día de fiesta. Al ser elegidos de frente, las autoridades saben a quién deben obedecer, a quién representarán, de manera que el compromiso queda establecido claramente: es a la asamblea que los eligió a la que deben respeto y atención. Este



***...“Uno de los aspectos fundamentales de la vida comunal es el poder, que se ejerce mediante la asamblea como máximo órgano de poder en la comunidad y mediante el sistema de cargos”...***

poder comunal se ejerce dentro del territorio comunal, al que en esta perspectiva política podemos definir como el espacio en el que la asamblea es poder.

Cuando se elige a las autoridades en urnas (no de frente, de manera anónima), sin considerar los méritos sino la constitución externa de planillas, por mayoría dividida o manipulada, y se hace la votación en día que no es de fiesta, el compromiso no es con el votante sino con el elector, es decir el partido.

De esta manera queda fracturado el poder comunal, se vacía de contenido comunitario el servicio público. Por eso es que, antes de la reforma al CIPPEO de 1995, los municipios comunales elegían a sus autoridades de acuerdo a su sistema comunal y registraban a los elegidos como si fueran planilla del PRI. Fingiendo votación lograban preservar su costumbre. Fingiendo democracia conservaban poder comunal. Aunque el sistema político mexicano no les hacía (ni les sigue haciendo) la vida así de fácil

***...“La comunidad elige en asamblea a sus representantes como autoridades municipales. Eso lo hace al estilo comunal: de frente, por méritos de servicio comunitario, en día de fiesta.”***

en todos los casos, y el ejercicio comunal tampoco es un sistema libre de conflictos internos.

En un balance de estos 25 años de ejercicio comunal del poder mediante su reconocimiento como usos y costumbres, destaca la importancia de la asamblea como la mejor forma de representación legítima del conjunto de familias que constituye la comunidad. Tiene varios aspectos en los que la realidad vence a las expectativas, por ejemplo la distribución de recursos y cargos entre municipio y agencias, o las diferentes aristas de la participación de las mujeres. Pero el poder está en manos mayoritarias, en muchos casos en manos casi absolutamente mayoritarias, y contrasta claramente con las cuotas de poder que se disputan entre grupos apoyados por partidos políticos.

En esa perspectiva, creo que el fortalecimiento de la vida comunal pasa de los usos y costumbres locales a la construcción de usos y costumbres regionales, que agrupen libremente a varios municipios. La conformación de asambleas que representen a varias asambleas municipales significaría extender la fuerza de la legitimidad y ejercicio de la representación colectiva hacia un nuevo sujeto, que sería la asamblea de asambleas, formada por acuerdo libre de municipios afines.

Regionalizar el poder comunal significa definir un territorio y una asamblea regionales. Y significa lograr vivir la vida comunal

***“La importancia de la asamblea como la mejor forma de representación legítima del conjunto de familias que constituye la comunidad”.***

extendida al nivel regional. Es decir, además de la asamblea y cargos regionales, realizar tequios y ayuda mutua entre municipios, celebrar fiestas en articulación regional y sobre todo relacionarse con el territorio regional como si fuera el comunitario: entendiéndolo, defendiéndolo, aprovechándolo.

Llevar esta articulación al nivel de todos los municipios y comunidades que conforman un pueblo (es decir que comparten una cultura), es lo que se ha llamado reconstitución de los pueblos originarios, y esa es una meta por alcanzar. Al igual que la regionalización que he planteado, son formas de ejercer el derecho a la libre determinación, pero sobre todo son formas de fortalecer la autonomía comunitaria. Por otra parte, es posible y necesario extender estos logros hacia otros ámbitos, por ejemplo al propio Congreso, reconvirtiéndolo.

Hace 20 años escribí en La Jornada (Ojarasca núm. 37) acerca de la posibilidad de elegir diputados por usos y costumbres. Creo

que el planteamiento sobre un Congreso oaxaqueño comunalizado sigue siendo viable.

Para lograrlo en Oaxaca, basta dividir cada uno de los 25 distritos electorales en cinco o seis diputaciones, de manera que en promedio haya un diputado por cada cuatro o cinco municipios. Los municipios que libremente se juntaran para tener un diputado, tendrían que buscar la manera de que el cargo fuera rotativo; que uno de los municipios eligiera al diputado entre sus ciudadanos y en su asamblea, y al año siguiente o en el periodo siguiente fuera otro el municipio que lo hiciera, y así hasta volver a dar la vuelta. Esto permitiría tener diputados por usos y costumbres, electos por una asamblea comunitaria --la suya-- directamente, sin urnas, boletas ni partidos (y sus compromisos asociados), y por tanto esa misma asamblea podría destituirlos.

Un sistema así tendría varios valores positivos, coherentes con los valores comunales de los pueblos indios oaxaqueños:

***...“el poder está en manos mayoritarias, en muchos casos en manos casi absolutamente mayoritarias, y contrasta claramente con las cuotas de poder que se disputan entre grupos apoyados por partidos políticos”.***

- La atención de un diputado a las demandas de sólo cinco municipios y no de veinte o más, permitiría una atención más cercana y responsable, y la vigilancia ciudadana sobre sus actividades sería más intensa.

- Tener un diputado rotativo por cada cinco municipios, llevaría a que las autoridades municipales y las asambleas de los municipios que no les tocó el diputado esa vez, asistieran frecuentemente a las asambleas de la comunidad sede a exponer necesidades y proponer acuerdos y trabajos para el diputado. Esto fomentaría la unión a través de los máximos órganos de gobierno comunitario, permitiendo una unión más sólida y compartida.

- Los diputados tendrían un mandato concreto y no plataforma

propia, o más bien tendrían que hacer coincidir su plataforma propia con el mandato comunitario, porque al ser electos por una asamblea, ese soberano máximo que los eligió pedirá a su representante ante el Congreso que atienda los asuntos urgentes para la comunidad, no los que él decida atender, sin considerar necesariamente la voluntad comunal.

- La elección por usos y costumbres obligaría al diputado a informar constantemente a la asamblea sobre sus avances y tropiezos, así como sus propuestas, para atender al consenso comunitario, aún cuando fuera diferente a lo que el mismo diputado propusiera. Se trata que la diputación no siga transfiriendo poder que el diputado enajena a sus electores, sino que canalice

los designios del poder, expresado fundamentalmente por los acuerdos de asamblea.

- Al haber más de cien diputados los debates y comisiones podrían articular esfuerzos constructivos más allá de las cuotas de poder que se buscan.

- Al dividir el sueldo actual de un diputado en seis, ya no sería un botín la diputación ni la diferencia de ingresos los separaría de los intereses de la gente común.

Confiamos en que en los próximos 25 años habrá una expansión importante de la comunidad a través de estas y otras estructuras recuperadas por los pueblos mesoamericanos. 



# El ejercicio de la justicia de los pueblos indígenas como herramienta para fortalecer su autonomía

**Gerardo Martínez Ortega, Benedicto Salinas Hernández y Tomás López Sarabia.**

*Equipo de litigio del Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, AC (CEPIADET)*

## Introducción

**L**os Pueblos Indígenas se han caracterizado por la particularidad de sus formas de convivencia que se materializan en los ámbitos políticos, sociales, culturales, económicos, jurídicos, entre otros. Estas formas de organización se han mantenido debido a la cohesión social y resistencia de las propias comunidades.

En este contexto, en las últimas décadas, la discusión ha sido empujada desde los Pueblos Indígenas. Después de muchos años de lucha se consolidó un proceso de reconocimiento y dio paso a una

nueva relación entre los Pueblos Indígenas y los Estados nacionales. El reconocimiento del derecho a la autonomía y libre determinación implica un avance importante para el ejercicio de la justicia comunitaria, sin embargo, todavía persisten barreras jurídicas y de implementación de políticas públicas que obstaculizan el pleno desarrollo y ejercicio de este derecho.

El presente artículo pretende establecer la relación del ejercicio de la jurisdicción indígena con la autonomía de los Pueblos Indígenas, sus alcances y limitaciones.

## Autonomía y jurisdicción

Es importante tener como punto de partida que el derecho al acceso a la justicia, consiste en la posibilidad que tienen todas las personas de acudir ante instancias de impartición de justicia a dirimir sus conflictos, ya sea entre ellos mismos o contra cualquier autoridad.

En el caso del acceso a la justicia para personas, pueblos y comunidades indígenas se deben observar desde dos elementos: a) la oportunidad de acudir a las instancias comunitarias para resolución de hechos que afecten



los bienes y valores protegidos; b) acudir a los tribunales estatales, los cuales deben garantizar en todo momento la asistencia de intérpretes y traductores, la presencia de defensores con conocimiento de su lengua y cultura, además, de considerar las especificidades culturales.

El acceso a la justicia guarda una estrecha relación con respecto a la jurisdicción indígena y el fortalecimiento de la autonomía de los Pueblos Indígenas, como se establece en el párrafo anterior, uno de los mecanismos para acceder al sistema de justicia es a través de las instituciones comunitarias.

Si bien, el reconocimiento legal a la jurisdicción indígena es un avance, es apenas el punto de partida para el ejercicio de ese derecho, y otros, que no puede ser posible sin la materialización plena del ejercicio de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades.

### **El reconocimiento**

En el marco jurídico internacional, la primera instancia que de manera expresa atiende las demandas históricas de los Pueblos Indígenas es la Organización del Trabajo (OIT) a través del Convenio 169, posteriormente la Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas que en gran medida recoge los principales postulados del Convenio 169, y más recientemente la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este contexto, los Estados nacionales, al formar parte de estos organismos, se obligan a modificar su marco normativo para garantizar los derechos de las poblaciones indígenas en su régimen interior. En México, resultado no solo del compromiso internacional sino también del movimiento armado del EZLN en el sur del país, en el 2001 se reforma la Constitución y en su artículo segundo reconoce la existencia de un pluralismo jurídico, es decir, en el mismo espacio geográfico coexisten más de un sistema jurídico con autoridades, instancias y procedimientos propios.

Al respecto, los tribunales también han jugado un papel primordial en hacer efectivo el derecho a la jurisdicción indígena, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado jurisprudencia por cuanto al tema, particularmente en el Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs Surinam, en México tenemos ejemplos como el amparo directo 6/2018 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la declinación de competencia a una comunidad indígena realizada por el Primer Tribunal Unitario de Oaxaca del Poder Judicial de la Federación, los cuales abonan en el reconocimiento de las autonomías indígenas.

### **Consideraciones finales**

Nuestro país se reconoce como pluricultural y cuenta con un andamiaje jurídico que protege los derechos de la población indígena. A pesar del reconocimiento

legislativo de la diversidad cultural, lingüística y jurídica, persiste la disparidad entre el reconocimiento y la realidad, es decir, continúa siendo un pendiente del Estado mexicano garantizarlos de manera efectiva, esto como parte del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Este escenario no es ajeno al ejercicio del derecho a la jurisdicción indígena como herramienta para fortalecer la autonomía de los Pueblos Indígenas, por ello, la insistencia de reconocer los aportes de las comunidades, dejar de criminalizar el ejercicio de un derecho a priori, establecer un verdadero diálogo intercultural en el que se mire a las justicias indígenas como elementos que complementan y fortalecen al sistema de justicia estatal y también son un factor elemental que contribuye directamente a la gobernabilidad.

Preservar las prácticas autonómicas de las comunidades indígenas debe ser un tema de participación nacional, por lo que, se requiere que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial comprendan la importancia del trabajo coordinado y observen a las autoridades e instituciones indígenas en un plano de igualdad, no como auxiliares. Las universidades juegan un rol importante, tienen el deber de formar nuevos profesionales que entiendan y contribuyan en el rescate de los saberes culturales, jurídicos y epistémicos que incidan en la continuidad histórica de los pueblos y comunidades indígenas. **t**



El 30 de agosto de 1995 el Congreso de Oaxaca aprobó el reconocimiento constitucional de las normas y prácticas comunitarias para el nombramiento de autoridades en los municipios indígenas de Oaxaca, conocidas hasta entonces como Usos y Costumbres. Este número tiene el propósito de impulsar una reflexión sobre todo aquello que ha pasado en este tiempo, desde su reconocimiento legal hasta la actualidad, los significados y los impactos que ha tenido esta reforma en la dinámica municipal.

BOLETÍN DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN POLÍTICA

# EL TOPIL

ESTA ES UNA PUBLICACIÓN DE SERVICIOS PARA UNA EDUCACIÓN ALTERNATIVA A.C. **EDUCA**