

---

**REFORMAS Y TRANSICIÓN.**  
**USOS Y COSTUMBRES,**  
**25 AÑOS** (1995-2020)

---

• •

**REFORMAS Y TRANSICIÓN.  
USOS Y COSTUMBRES,  
25 AÑOS (1995-2020)**

• •

Reformas y Transición.  
USOS Y COSTUMBRES, 25 AÑOS (1995-2020).

Texto  
Angélica Castro Rodríguez  
Miguel Ángel Vásquez de la Rosa

Diseño: Mario Lugos, [506] Vanessa Méndez

Servicios para una Educación Alternativa A.C.  
Escuadrón 201 N° 203. Colonia Antiguo Aeropuerto C.P. 68050  
Oaxaca, Oaxaca, México. Tel. (951) 5136023.  
contacto@educaoaxaca.org  
www.educaoaxaca.org  
www.pasodelareina.org  
<http://denunciaoxaca.org/>  
[educaoaxaca.org/category/alternativas](http://educaoaxaca.org/category/alternativas)

Oaxaca, México 2020.



# CONTENIDO

Presentación  
**05**

Introducción  
**07**

Recuento histórico  
**13**

Propuestas en materia de usos y costumbres  
**19**

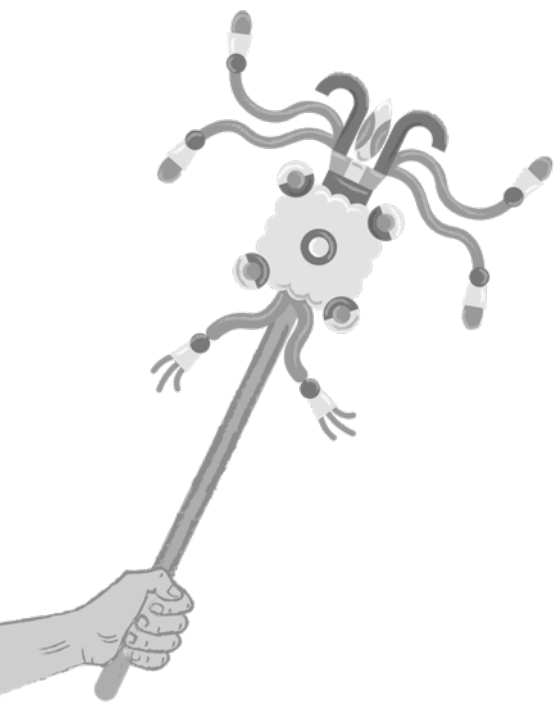
Avances de la reforma de 2012  
**23**

En los últimos 25 años, ¿qué sucedió?  
**25**

Caso Tataltepec de Valdés  
**35**

A manera de conclusiones  
**43**

Literatura consultada  
**47**





# PRESENTACIÓN

*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. Esta reforma, que consistió fundamentalmente en una modificación al artículo 25 de la Constitución de Oaxaca y una adición al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (CIPPEO), se dio en un contexto extraordinario, tanto a nivel nacional como en el ámbito estatal. El país se sacudía por la insurrección zapatista en el sureste mexicano, lucha que hacía visibles las demandas de los pueblos indígenas en México. Las organizaciones de la sociedad civil salían a las calles para exigir elecciones limpias en el marco de la transición democrática. En Oaxaca irrumpían las organizaciones y comunidades indígenas en demanda de autonomía y libre determinación.*

**ES IMPORTANTE DESTACAR** que esta enmienda a la Constitución no hubiera sido posible sin una serie de reformas previas en la legislación local, Oaxaca como entidad pionera en el reconocimiento del derecho indígena instituyó en la ley suprema del estado, desde la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, el reconocimiento de las formas propias de organización económica, social, política y cultural de los pueblos indígenas; entre otras el Tequio, el Sistema de Cargos, la toma de decisiones de manera colectiva y la autonomía.

Antes que lo hiciera la federación, Oaxaca reconoció en su Constitución Local la composición pluriétnica del estado: pueblos con una raíz cultural común, una lengua propia, un territorio y bienes comunes, estructuras

tradicionales de organización política y normas internas para la convivencia comunitaria. Sin duda, este fue un avance importante para los cambios constitucionales que a la postre ocurrieron en el país, en especial la Reforma al Artículo 2º de la Constitución Política de México, que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía.

Oaxaca abrió brecha para que otros estados pudieran exigir que se reconocieran sus formas propias de elegir a sus autoridades, sin la intervención de partidos políticos, recurriendo a legislaciones locales, federales e internacionales como: en Michoacán, Chiapas, Morelos y Guerrero.

El campo de interés de la publicación está centrado en los aportes que la sociedad civil y los pueblos y comunidades han realizado para concretar el reconocimiento legal de los sistemas normativos internos. La publicación contempla datos del estado de Oaxaca que son importantes para el análisis sociopolítico, abordamos un recuento histórico del reconocimiento legal, así como algunos aportes de la sociedad civil para incidir en la reforma. Al final realizamos algunas valoraciones generales de las reformas y la transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca a veinticinco años. Es necesario enfatizar que los sistemas normativos son prácticas vigentes que en muchos municipios ayudan a la gobernabilidad y a fortalecer su cultura política, sus valores, sus principios, sus formas de organización y de participación que dan como resultado el ejercicio del derecho a la libre determinación.

Servicios para una Educación Alternativa, EDUCA A.C  
Oaxaca de Juárez, Oaxaca, diciembre de 2020.

# INTRODUCCIÓN

**OAXACA ES EL** estado de la República Mexicana en donde adquieren especial relevancia los derechos de los pueblos indígenas por varias razones. Una de ellas es la presencia de diversos pueblos indígenas en la entidad, otra de las razones se refiere a la relación política que el estado ha procurado con respecto a ellos, y una última, pero la más importante, es la actitud protagónica de los pueblos indígenas en el estado. Se sabe que Oaxaca es el estado que concentra la mayor presencia de población indígena. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en Oaxaca existe una población total de 3,967,889 habitantes, de los cuales 1,165,186 personas mayores de 5 años hablan alguna lengua indígena, lo que representa 34% de la población de la entidad. El 58% de la población se auto-adscribe como parte de uno de los 16 pueblos indígenas<sup>1</sup> del estado (INEGI; 2010)<sup>2</sup>, también habita población afroamericana en territorio oaxaqueño<sup>3</sup>, situación que convierte a Oaxaca en el estado más multicultural del país. De acuerdo al perfil sociodemográfico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del año 2013, la población afroamericana residente en Oaxaca

.....  
<sup>1</sup> Pueblos indígenas: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Tacuates, Triquis, Zapotecos y Zoques.

<sup>2</sup> El censo de población 2020 no está terminado, el INEGI reportó que “por el momento [...] estamos capturando los cuestionarios levantado en papel”.

<sup>3</sup> Un logro importante del movimiento del pueblo negro fue su reconocimiento en la Constitución, así como declarar el 19 de octubre como el día del pueblo afroamericano, mediante un decreto emitido por el gobernador Gabino Cué Monteagudo en el año 2013.



asciende a 74 mil 525 personas asentadas en 106 localidades, siendo la región de la Costa la que cuenta con mayor número: 66 mil 447 personas asentadas en 97 localidades.

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los estados donde se concentra la mayor pobreza extrema en el país. Así también, el estado ocupa el segundo lugar como expulsor de emigrantes de México a Estados Unidos, así como a las grandes ciudades del país: como la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Por otra parte, una de las contribuciones más importantes de los pueblos indígenas a la sociedad contemporánea es su forma de vida comunitaria y su sistema de organización política. Esta estructura social de los pueblos indígenas se basa en el servicio comunitario y en el ejercicio del autogobierno. Instituciones tales como el Sistema de Cargos, la Asamblea Comunitaria y el Consejo de Ancianos, han favorecido la solución interna de conflictos políticos, sociales y agrarios y ofrecen claramente un modelo de democracia y gobernabilidad.

El estado de Oaxaca concentra el 23 % de municipios de todo el país con un total de 570; de este total, 417 municipios conservan sus sistemas políticos tradicionales en la elección de autoridades locales. En un principio fueron 412 municipios que se inscribieron dentro del sistema de usos y costumbres, posteriormente este número creció a 418. El municipio de San Andrés Cabecera Nueva cambió de régimen de sistemas normativos internos por el régimen de Partidos Políticos en noviembre 2012, en el marco de la reforma electoral realizada en ese año. Del total de los 417 municipios que se rigen por sistemas normativos internos, en 328 municipios la autoridad dura en el cargo tres años; en 31 su duración es de un año y medio, en 57 la autoridad dura en funciones un año y solamente en una municipalidad su autoridad dura dos años, es el caso de municipio de San Juan del Río, ubicado en el distrito de Tlacolula.

*De 417 municipalidades; 130 están formadas por una sola comunidad con categoría política y administrativa correspondiente a la cabecera municipal, en 136 municipios, cada comunidad elige a sus autoridades internas o comunitarias pero no participa del proceso electoral para elegir el Ayuntamiento, 151 munic-*

*pios que están formados por la cabecera municipal y al menos una comunidad, que por razones de identidad cultural, territorial e histórica integran de manera colegiada el Ayuntamiento o al menos todas las personas en el espacio municipal ejercen el derecho de participar en el nombramiento de las autoridades municipales (IEEPCO 2013, 34-35).*

Bajo el régimen de sistema normativos internos se integran órganos de gobierno compuestos por ciudadanos y ciudadanas elegidos en asambleas comunitarias, lo que les obliga y otorga el derecho a supervisar y participar en las acciones públicas de carácter colectivo. La actividad pública está relacionada con el servicio comunitario, generalmente no remunerado, y los cargos derivados de las nuevas necesidades de gobierno son incorporados y adaptados a la estructura ya existente. Dentro de las comunidades las personas tienen la obligación de servir y la comunidad cuenta con mecanismos para motivar a sus miembros a prestar cargos y servicios. Quien no cumple con los servicios y cargos comunitarios puede ser sancionado o perder el derecho a disfrutar de los servicios que ofrece la comunidad a sus integrantes.

A todo este sistema de organización social y política con identidad cultural propia, para efectos conceptuales le hemos denominado Municipio Indígena. Sin embargo, la carencia de un reconocimiento amplio a los derechos de los pueblos indígenas por parte del Estado, genera conflictos y dinámicas de discriminación en estos municipios indígenas de Oaxaca. Algunos sectores tienden a cuestionar y criticar las prácticas políticas de las comunidades “de manera peyorativa y discriminatoria se hace referencia [a éstas] como prácticas ilegales que van en contra de los principios que establecen las leyes y, generalmente, violan las garantías individuales. Invariablemente se ve a los usos y costumbres como prácticas contrarias al derecho y se les entiende como prácticas de personas con algún grado de atraso y arraigo cultural” (Aquino, 2013: 110).

Por todo lo anterior, se afirma que los municipios indígenas presentan una realidad muy compleja y un conjunto de demandas que abarcan diferentes espacios de la vida social y política. Ante esta situación el Estado ha sido incapaz de sostener una visión amplia e integral de estas

demandas. En Oaxaca, aunque hay avances en la legislación que reconoce los derechos de los pueblos indígenas en materia electoral, agraria y cultural, el reconocimiento a la diversidad étnica se limita a enunciar los derechos de manera general, dejando a un lado la parte sustantiva y adjetiva de la ley.

*La legalización de los usos y costumbres electorales implica el reconocer que las diferencias culturales son importantes en el ámbito de lo público y por lo tanto que el constitucionalismo moderno—y las leyes e instituciones que genera—no tienen que ser “ciegas” a ellas. Implica el reconocer la validez de prácticas institucionales que en algunos aspectos importantes son diferentes de las tradicionalmente reconocidas por la Constitución Mexicana (Anaya, 2005: 12).*

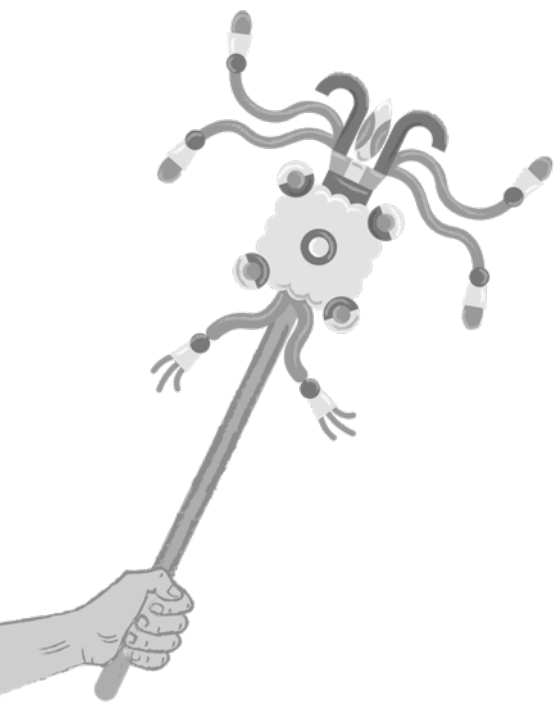
Las reformas en materia de derechos indígenas, impulsadas durante los últimos años en Oaxaca, han encuadrado los derechos políticos de la ciudadanía indígena como asuntos de procedimiento, cuando en realidad constituyen también una agenda sustantiva respecto a formas y medios de concebir y ejercer el poder, de facultades y capacidades de decisión de las autoridades. El gobierno sólo reconoce la vigencia de los sistemas normativos internos en la elección de las autoridades y deja a un lado el marco ritual y cultural de la comunidad, así como la participación comunitaria, las ciudadanías diferenciadas y las instituciones comunitarias de resolución de conflictos y construcción de consensos.

*En suma, las reformas que se han realizado en el estado de Oaxaca, en la Constitución Política Local, leyes secundarias, incluso las reformas realizadas en el 2001 a la Constitución Federal por el empuje del movimiento indígena nacional derivado de los acuerdos de San Andrés Larráinzar en el año de 1996; son insuficientes para otorgarle a los pueblos y comunidades indígenas un verdadero acceso a la jurisdicción del Estado mexicano (Vicente, 2005: 37).*

La situación descrita anteriormente ha generado conflictos en los municipios de Oaxaca; el origen de estos conflictos tiene que ver con la restricción de la participación de algunos sectores de la ciudadanía, principalmente de las agencias, avecindados/as, mujeres, radicados/as y en menor me-

dida jóvenes. Pero también tienen su origen en la intervención de partidos políticos, autoridades electorales, congreso local y gobierno estatal. Estos conflictos también se deben a las insuficiencias y vacíos en la ley.

*En teoría, la elección de autoridades por usos y costumbres se basa en la construcción de consensos. Sin embargo, el elevado número de conflictos postelectorales en municipios de usos y costumbres sugiere que el alcance del principio de construcción de consensos enfrenta fuertes presiones en la actualidad. Esto no significa que la búsqueda del consenso no continúe siendo un principio general, un valor importante dentro del imaginario político de los municipios y las comunidades indígenas de Oaxaca y otras regiones de México; significa, solamente, que no hay que idealizar sus alcances (Anaya, 2006: 17).*



# RECUESTO HISTÓRICO

**EN LAS ÚLTIMAS** dos décadas del siglo XX, Oaxaca cobró especial importancia por la lucha de sus pueblos indígenas y su reconocimiento legal y por el surgimiento de movimientos sociales en todo el territorio oaxaqueño. La celebración de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular en el año de 1992, fue una coyuntura muy importante para la reivindicación de las demandas de los pueblos indígenas.

El levantamiento zapatista de 1994 en el vecino estado de Chiapas fue un llamado de atención a la clase política en México sobre la importancia de las demandas de los indígenas. La amenaza de que el movimiento zapatista se extendiera en todo el país, el ascenso de los movimientos indígenas, la lucidez de intelectuales y un cierto indigenismo de izquierda incrustado en el aparato público, lograron conquistas importantes para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Oaxaca. Dentro de estas se puede mencionar: la definición constitucional del Estado como pluricultural y multiétnico, el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución Política Local, la libre determinación en el nombramiento de autoridades municipales en 417 municipios oaxaqueños.

Además, se creó también un marco jurídico garantista de los derechos indígenas. Entre 1992 y 1999 Oaxaca vivió una breve época de esplendor en materia de derechos de pueblos indígenas, al que se le denominó “Nuevo acuerdo en la relación del estado con los pueblos indígenas”<sup>1</sup>, y, paradójicamente, el advenimiento de la alternancia y transición política fueron un obstáculo para este avance. “Los progresos de la oposición en

<sup>1</sup>El gobernador Diódoro Carrasco suscribió en 1995 el “Nuevo acuerdo del estado con los pueblos indígenas”.

el plano municipal y los consecuentes conflictos electorales a lo largo de los años ochenta son, sin duda, los factores que llevaron al gobierno a legalizar, en 1995, los procedimientos consuetudinarios que habían contribuido a mantener una estabilidad política providencial para el partido en el poder” (Recondo, 2007: 140).

En el recuento histórico del proceso de reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas en Oaxaca se tienen las siguientes fechas significativas:

**EL 27 DE JUNIO DE 1989**, se reconocía en el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, que “los pueblos deberán de tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias”.

**EL 30 DE AGOSTO DE 1995**, se decreta en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), la elección de autoridades a través de formas propias de organización política de los municipios oaxaqueños (sistemas normativos internos). Esta reforma consistió en la modificación del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual señala en su Fracción II que “la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de los ayuntamientos”.

**EN MARZO DE 1997**, se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución Política Local para hacer más explícito el reconocimiento a los derechos electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca como una expresión más de su derecho a la libre determinación y autonomía.

**EN SEPTIEMBRE DE 1997**, se hicieron adecuaciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en lo referente al Libro IV: “De la Renovación de Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario”, con el argumento jurídico de dar mayor funcionalidad y claridad al ordenamiento del proceso electoral por sistemas normativos internos.

Esta reforma se realizó el 30 de septiembre de 1997, y consistió en la modificación de los artículos 71, 73, 78, 79, 110, 114, 120, 121 y 122 del CIPPEO; con el fin de establecer los procedimientos para la votación mediante los sistemas normativos internos.

**EL 19 DE JUNIO DE 1998**, se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca en el último año de gobierno de Diódoro Carrasco Altamirano. Es importante señalar que esta ley no establece expresamente ninguna norma en materia electoral, aunque hace referencia a la autonomía de los núcleos de población organizados como agencias o municipios, o conjuntos de ellos, lo cual conlleva al reconocimiento de la existencia de formas locales de representación política.

**EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2007**, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que en su artículo 4 expresa: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

**EL 17 DE AGOSTO DE 2012**, el Congreso Local aprobó la Reforma Política Electoral para el estado de Oaxaca y se publicó en el periódico oficial el mismo día, esta reforma realizó cambios sustanciales al libro IV que se titulaba “De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres” ahora libro VII que se titula “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas”. Esta ha sido una de las reformas más completas en materia del reconocimiento de los sistemas normativos internos. A la fecha es la ley que se mantiene vigente.

**EL 19 DE OCTUBRE DE 2013**, se reconoce en la Constitución Local al pueblo afroamericano y se decreta el 19 de octubre como su día, logro importante del movimiento del pueblo negro.



**EN JUNIO DE 2015**, se realizó la última reforma constitucional en materia político electoral, donde se establece la “terminación anticipada de mandato” en los ayuntamientos regidos por sistemas normativos internos, la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, así como la integración del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Internos Electorales Indígenas. **EL 5 DE OCTUBRE** la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, porque fue aprobada sin debate y en medio de una trifulca entre partidos.

**EL 20 DE AGOSTO DE 2015**, fue aprobó La Ley de Sistemas Electorales Indígenas de Oaxaca por el Congreso Estatal. Ley derogada, también, por la SCJN el 19 de octubre “porque el congreso del estado de Oaxaca violó el artículo segundo de la Constitución Federal al no consultar previamente a los pueblos y comunidades indígenas sobre dicha ley”.

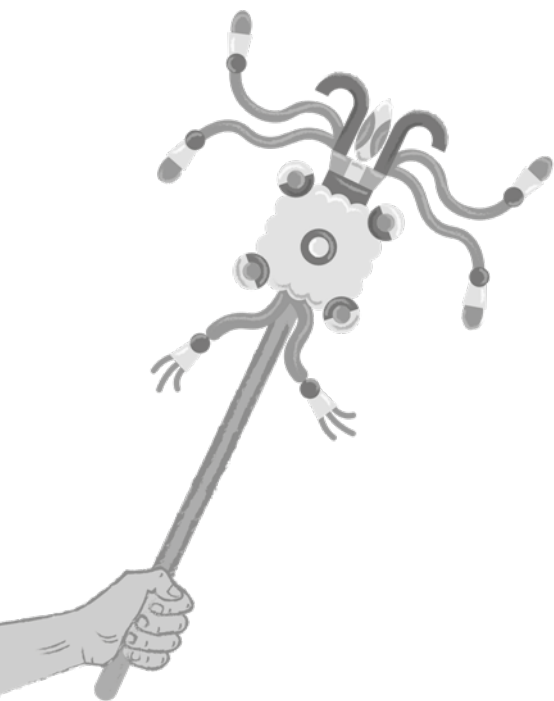
**EL 29 DE ENERO DE 2016**, se reformó la fracción III del artículo 2 de la Constitución Mexicana donde reconoce que los pueblos y comunidades indígenas podrán: “Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

**EL 6 DE JUNIO DE 2019**, en el artículo 2 de la Constitución Mexicana se amplió el reconocimiento de los derechos de las mujeres en la fracción *VII: Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables*”.

**EL 9 DE AGOSTO DE 2019**, *se reconoce en el artículo 2 de la Constitución a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación.*

**EL 6 DE FEBRERO DE 2020**, se reforma el artículo 16 de la Constitución Política del estado de Oaxaca donde se reconoce al pueblo “Tacuate” que integra la diversidad indígena de Oaxaca.

Este recuento histórico hace evidente que el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas, en especial de los sistemas normativos internos, se ha venido dando a contracorriente y en contextos donde en la legislación han realizado enmiendas importantes sobre temas ya legislados.



# PROPUESTAS EN MATERIA DE USOS Y COSTUMBRES

**EL RECONOCIMIENTO EN** la legislación de la elección de autoridades a través de formas propias de organización política de los municipios oaxaqueños fue un logro importante, pero insuficiente. A raíz de los conflictos que comenzaron a emerger en los distintos municipios de Oaxaca, organizaciones civiles, académicos e integrantes de comunidades nos percatamos que existían una serie de elementos que no fueron considerados en la reforma. En el caso de los conflictos por este régimen, no existían procedimientos claros para la resolución de los mismos, la calificación de las elecciones estaba a la sombra de la lógica partidista, faltaba profundizar y ciudadanizar los órganos electorales en el tema de derecho consuetudinario y justicia electoral.

El proceso de la ejecución del marco normativo en materia electoral tenía como finalidad garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, no obstante, arrastró como consecuencia graves conflictos electorales. Resultaba preocupante que estos conflictos se tradujeran en la pérdida del tejido comunitario, ingobernabilidad y violencia, especialmente en los municipios que nombran a sus autoridades por sistemas normativos internos, como el caso de Santiago Amoltepec y San Miguel Quetzaltepec.

Por todos estos antecedentes y frente a la necesidad de realizar cambios políticos y legislativos que subsanaran las lagunas y omisiones de la ley electoral, un conjunto de organizaciones civiles, autoridades municipales, académicos y ciudadanos y ciudadanas insistimos en la necesidad de reformar la legislación electoral, y para darle salida este vacío, elaboramos una iniciativa de reforma en materia electoral con la finalidad de

que incidiera en los municipios regidos por sistemas normativos internos. Las propuestas planteadas fueron:

1. Una reforma integral al Instituto Estatal Electoral, como órgano encargado de conducir los procesos electorales. Esta propuesta se traduciría en la plena ciudadanización del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Para lograr esta ciudadanización se sugeriría que las propuestas a ocupar estos cargos provinieran de los grupos organizados de la sociedad civil, pueblos indígenas, organizaciones sociales, organismos civiles, institutos de investigación y universidades. Por otro lado, se proponía otorgar a la Dirección de Elecciones por usos y costumbres un respaldo jurídico-administrativo correspondiente a un régimen de elección específico; es decir, que se reconociera esta dirección en la ley electoral para que pudiera tener capacidad y acceso a los recursos necesarios para su actuación.
2. Regular la participación de la Cámara de Diputados en el proceso electoral. Se proponía que la Legislatura Local, erigida en el Colegio Electoral, solamente convalidara la calificación del Instituto Estatal Electoral sobre los procesos electorales, especialmente de los municipios de usos y costumbres.
3. En consecuencia, con el mandato constitucional de “garantizar el pleno acceso de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado”, proponíamos la creación de una Sala Especializada en Derecho Consuetudinario, como parte de la estructura orgánica del Tribunal Estatal Electoral. La Sala Especializada en Derecho Consuetudinario, garantizaría que los actos y resoluciones de las autoridades electorales, en los casos de la elección por usos y costumbres, se sujetaran a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y definitividad.
4. Fortalecimiento de los sistemas normativos internos de los municipios de usos y costumbres. El fortalecimiento de los sistemas normativos internos ayudaría a consolidar los procesos autonómicos de los pueblos. Esto también contribuiría a la consolidación de las insti-

tuciones internas de los municipios indígenas, además se dejaría en las manos de los propios municipios la resolución de los conflictos a partir de sus modos y formas propias.

5. Reglamentar la participación de funcionarios y servidores públicos en los procesos electorales de usos y costumbres, por lo cual se consideraba necesario reformar el Código Penal en lo referente a Delitos Electorales, para establecer sanciones graves, principalmente a funcionarios públicos que atenten o interfieran dolosamente en los procesos electorales de los municipios indígenas.
6. Cambios en la distribución política electoral que tome en cuenta la configuración étnica del estado, y considere también aspectos geográficos, de tal suerte que la nueva distritación electoral, en consecuencia, con el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, lograra mayor equilibrio y representatividad política de los pueblos indígenas en el Congreso Estatal y Nacional.
7. Con todo y que el reconocimiento de las elecciones por usos y costumbres era bastante reciente, considerábamos pertinente que se legislara y se reconociera la Observación Electoral en usos y costumbres, como una práctica tendiente a fortalecer la autonomía comunitaria desde la propia cosmovisión de los pueblos indígenas.
8. Las modificaciones a la legislación electoral oaxaqueña implicarían previa y necesariamente la discusión de la reforma del Estado, es decir, crear nuevas relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad. Algunos de los aspectos más concretos de esta reforma consistirían en el pleno respeto a la autodeterminación política de los pueblos indígenas, una real y efectiva administración de justicia electoral para los municipios de usos y costumbres y el acceso de los pueblos indígenas a los cargos de representación política en el congreso local.

Finalmente, **el 24 de julio de 2003**, se entregó al Congreso del estado la iniciativa de decreto por el que se reforma el libro IV del código de instituciones políticas y procedimientos electorales de Oaxaca. Iniciativa que no fue discutida ni retomada por las y los legisladores.

Ocho años después de entregar la iniciativa, continuamos insistiendo que se necesitaba reformar el libro IV del CIPPEO, por ello, organizaciones civiles, académicos, la Secretaría de Asuntos Indígenas<sup>1</sup> en coordinación con ex-consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, discutimos y re-trabajamos la Iniciativa de reforma al libro IV de la renovación de autoridades en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos. Iniciativa que se entregó a la LXI Legislatura del Congreso estatal **el 19 de octubre 2011**.

**El 17 de agosto de 2012**, se aprobó en el Congreso Local la Reforma Política Electoral para el estado de Oaxaca y se publicó en el periódico oficial extra el mismo día. Esta reforma discutida y consensada por las distintas fracciones políticas representadas en el legislativo, presentó algunos avances que habían sido demandas de organizaciones, académicos, autoridades municipales, pueblos y comunidades del estado de Oaxaca.

---

<sup>1</sup> En la actualidad, Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas.

# AVANCES DE LA REFORMA DE 2012

1. Ahora la ley otorga mayor autonomía política a los municipios indígenas al reconocer sus formas de elección como sistemas normativos internos<sup>1</sup>, y ya no como “usos y costumbres”. Son considerados municipios rígidos electoralmente por sus sistemas normativos internos, los que cumplan con alguna de las siguientes características: aquellos que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos; aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, y los que se determine por resolución judicial.
2. Faculta a los municipios que así lo decidan a crear sus propios Estatutos Electorales Comunitarios.
3. Establece claramente la participación política de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad.

---

<sup>1</sup> Sistemas normativos internos, son los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos [...], la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el estado de Oaxaca, 2012).



4. Plantea un procedimiento claro para el cambio de régimen electoral.
5. Se reconoce la figura de observador/a electoral bajo este sistema.
6. Hay un procedimiento de Mediación para referirse al método de resolución alternativa de conflictos electorales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos.

# EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS, ¿QUÉ SUCEDIÓ?

**JUAN CARLOS MARTÍNEZ** escribió en el 2005 en el marco de los diez años del reconocimiento legal:

Después de diez años seguimos llenos de preguntas, pero sin duda no son ya las mismas que en ese entonces estuvieron en el origen del debate. Quizá dentro de diez años, en el 2015, sigamos buscando la cuadratura a estas nuevas manifestaciones formales del Derecho a propósito de antiguas prácticas jurídicas, muy probablemente para entonces el mundo habrá experimentado profundos cambios [...] (Martínez, 2005: 6).

A 25 años continuamos con preguntas, pero también con aprendizajes. Las comunidades siguen más vivas que nunca, innovando prácticas políticas, fortaleciendo sus sistemas de organización política y social con la intención de afianzar los sistemas normativos internos.

En seguida anunciamos algunos casos que nos ayudan a ilustrar como los municipios han reinventado sus sistemas políticos con el fin de hacer exigibles sus derechos políticos electorales, así como el derecho a la autodeterminación y autonomía.

## **JUSTICIA ELECTORAL**

Entre los logros más importantes, durante estos veinticinco años, se encuentra el acceso de los pueblos indígenas a la justicia electoral en el ámbito federal. Los conflictos que no se han podido resolver en el municipio o con las instancias locales, han recurrido a los órganos federales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Destacan los casos de Asunción Tlacolulita y Santiago Ixtayutla, que abrieron la llave de la justicia electoral a los pueblos indígenas. Los municipios y comunidades, a través de estrategias de litigio y pluralismo jurídico, han logrado la judicialización de los conflictos políticos como última instancia para resolver las controversias comunitarias. Las sentencias relevantes del TEPJF aportan elementos jurídicos y antropológicos de gran valía para la defensa de la autonomía en los procesos electorales indígenas.

### **ASUNCIÓN TLACOLULITA**

Municipio zapoteco-chontal enclavado en la región del Istmo y Sierra Sur, presentó el **primer juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano (JDC)** de un municipio de usos y costumbres en el país ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En la elección de 1998, fue considerado como un municipio en transición ya que los partidos políticos pidieron el cambio de régimen. Después de un largo conflicto poselectoral, reafirma su sistema de elección por sistemas normativos internos.

En Asunción Tlacolulita se realizó la asamblea de elección de autoridades en el año de 1998. Un grupo de inconformes solicita al Instituto Estatal Electoral (IEE) anular la asamblea, el IEE valida la asamblea y el 31 de diciembre el congreso local anula la elección. Un grupo de ciudadanos presentó el JDC ante el Tribunal Electoral Federal en 1999, el TEPJF anuló el decreto emitido por el congreso local, el cual había anulado la elección del Municipio de Tlacolulita y solicita se realice elecciones extraordinarias, al no haber condiciones para realizar las elecciones, el Congreso nombró un administrador municipal (Archivos internos de EDUCA, 1998-1999).

### **SANTIAGO IXTAYUTLA**

El mismo TEPJF reconoce la importancia de este recurso al señalar que esto abrió las puertas de la justicia electoral a los municipios indígenas de México. Santiago Ixtayutla fue el segundo municipio en interponer un juicio ante el TEPJF, por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos.

En 1998 se realiza una asamblea de nombramiento de autoridades en Santiago Ixtayutla, donde ganó el candidato respaldado por el pueblo. El cacique local, inconforme por el resultado de la asamblea, empezó a repartir dinero y alcohol, la asamblea terminó en trifulca. Después el cacique local convocó a otra asamblea de nombramiento de autoridades municipales donde se impuso a otro cacique local. La imposición de autoridad movilizó a la ciudadanía, creando un movimiento denominado “movimiento por los usos y costumbres”. El IEE declaró inválida la elección mientras la Cámara de Diputados califica la asamblea. El movimiento por los usos y costumbres solicitó la desaparición de poderes al congreso y presentó un JDC ante el Tribunal Electoral Federal. El congreso local, ante la amenaza que el tribunal fallara en su contra, emitió un decreto ordenando se realizara la jornada electoral (Vásquez, Leyva y Rentería, 2007: 258 - 261).

Santiago Ixtayutla, municipio mixteco-chatino ubicado en la región de la Sierra Sur, hizo posible una elección extraordinaria ejemplar al impulsar un sistema mixto o híbrido de elección en municipios de usos y costumbres. Es uno de los primeros municipios innovadores en la esfera política al reinventar su sistema político electoral (antes elegían a sus autoridades en una asamblea, en la actualidad, se continúan realizando las asambleas para preparar los criterios de nombramiento y la jornada electoral se realiza mediante urnas con planillas de colores). En esta reinvención se incorporó la participación de las agencias en el proceso de elección, así como de las mujeres y los jóvenes.

## **OBSERVACIÓN ELECTORAL**

La observación electoral en este sistema fue una práctica inédita en la dinámica política del estado de Oaxaca. EDUCA realizó dos ejercicios de observación por SNI: uno en el 2001, en 20 municipios, y el otro, en 2004, en 13 municipios. Esto nos ayudó a ofrecer una reflexión política desde los propios actores, analizar sistemáticamente las elecciones y proponer alternativas para prevenir conflictos políticos electorales. Según nuestra experiencia la observación electoral ayudó a disuadir la intervención de

partidos políticos, de caciques y organizaciones sociales y disminuir el riesgo de conflictos políticos electorales.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Hasta el año 2013, en aproximadamente 90 ayuntamientos regidos bajo los sistemas normativos internos se impedía la participación de las mujeres en los comicios y el derecho a ser electas para cargos públicos<sup>1</sup>. Uno de estos municipios fue San Bartolo Coyotepec, que en la elección del año 2013 pretendía impedir la participación de las mujeres en cargos de elección popular. La inconformidad de un grupo de mujeres generó un movimiento ciudadano que llevó un recurso de inconformidad ante el TEPJF.

Esta situación generó una cierta inconformidad al interior de la población. Se desató una campaña de hostigamiento en contra de una de las principales lideresas de la comunidad, la señora Abigail Vasconcelos. La Defensoría de Derechos Humanos de los Pueblos de Oaxaca (DDHPO) otorgó medidas cautelares a favor de Abigail con la finalidad de salvaguardar su seguridad. Fue hasta el 5 de marzo del 2014 cuando la Sala Superior del TEPJF emitió una resolución histórica al anular las elecciones en este municipio, y ordenó la realización de comicios extraordinarios en la que las mujeres pudieron aspirar a todos los cargos de elección popular.

“En materia de género el contexto de las comunidades indígenas también ha cambiado, en un cambio gradual se ha obtenido la representación de las mujeres en la estructura política, por mencionar algunas cifras, en el 2004 únicamente en 56 municipios de SNI había mujeres en el ayuntamiento; en el 2007 ya eran 66; en el 2010 eran 71 y en el 2013 se incrementó a 113” (IEEPCO 2013, 10). En la actualidad, deben de integrarse los cabildos municipales por la mitad de mujeres, los resultados de elecciones en municipios por sistemas normativos indígenas de 2019, dio como resultado que 1, 571 mujeres resultaran electas como autoridades municipales:

---

<sup>1</sup> Información proporcionada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

presidentas municipales 20 propietarias y 29 suplentes, síndicas 34 propietarias y 34 suplentes, regidoras propietarias 825 propietarias y 629 regidoras suplentes (IEEPCO; 2019).

Si bien la actual legislación electoral en materia de elecciones por usos y costumbres, establece claramente la participación política de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad, lo cierto es que el esfuerzo por alcanzar un pleno reconocimiento a su ciudadanía ha costado mucho a las mujeres. La participación en Comités de Salud, Agua Potable, Educación, ha hecho que las mujeres tengan un rol vital para la producción y reproducción de la vida comunitaria. Sin embargo, el acceso a cargos de toma de decisiones, debido a las ataduras patriarcales y al machismo, es aún un fuerte desafío en los municipios indígenas, y en general en la vida pública del país.

### **ESTATUTOS ELECTORALES COMUNITARIOS**

La motivación de proponer que los municipios realizaran sus estatutos comunitarios surgió a raíz del elevado número de conflictos electorales y el interés, cada vez más creciente de varios municipios de reconstruir su sistema de elección. Los estatutos electorales comunitarios, tienen la finalidad de ayudar a disminuir los conflictos o evitarlos, así como tener por escrito sus reglas de elección. Los estatutos tienen una utilidad política, en el sentido de plasmar acuerdos comunitarios para el proceso de cambio de autoridades.

### **SISTEMA DE CARGOS Y SERVICIOS**

El Sistema de Cargos y Servicios es una institución civil y religiosa esencial para fortalecer los sistemas normativos políticos de los municipios. Esta institución se adecúa de acuerdo al contexto y necesidades de los municipios. “Los sistemas normativos internos [...] y el sistema de cargos son dos estructuras institucionales de tal manera relacionadas entre sí que conforman un sólo andamiaje institucional, base de un modelo indígena de autoridad pública” (Anaya, 2005:12).

En el municipio de San Dionisio Ocotepec se constituyó una instancia denominada “Consejo Ciudadano”. El Consejo Ciudadano surge a partir de su nombramiento en una Asamblea Comunitaria que le otorgó el mandato de defender los derechos del pueblo, en especial el derecho a la información, así como de vigilar el desempeño de las autoridades del ayuntamiento. Consecuentemente, el Consejo es y será la voz de la comunidad.

Tres factores que trastoca, el Sistema de Cargos y Servicios es la emigración, la pobreza y la marginación. Lo anterior tiene impactos en las estructuras comunitarias. “Ello nos muestra que puede haber múltiples cambios políticos y jurídicos, pero [...] si no hay una transformación profunda de orden estructural en las relaciones económicas y de combate a la desigualdad, de muy poco o nada servirán aquellos para alcanzar niveles de bienestar para la población y subsistirán las condiciones de explotación y miseria” (Juan, 2005: 153).

Ante este fenómeno migratorio los indígenas han encontrado distintas formas de seguir interconectados con sus pueblos, de seguir participando en las fiestas, cooperaciones, tequios, cargos, con la intención de no perder su ciudadanía y sus derechos. Para ello, se constituyeron redes de emigrantes y asociaciones. Los emigrantes han fortalecido el Sistema de Cargos y Servicios. Algunos emigrantes pagan a una persona para que cumpla y cubra su cargo en su ausencia, en otros casos regresan a su lugar de origen para cumplir con el mandato que le encomendó la asamblea.

## **LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La intervención de los partidos políticos en los procesos de renovación de autoridades es recurrente, aunque la ley lo impide, la intervención es sutil y disfrazada, aunado a lo anterior, el tema de disputa por el poder municipal para controlar los recursos municipales es constante. Lo nuevo son “las campañas electorales por sistemas normativos internos”, en algunos casos los candidatos utilizan recursos propios, en otros utilizan recursos públicos para impulsar las campañas y favorecer a uno de los

candidatos. En el 2004, las empresas constructoras o las cerveceras empezaron a financiar las campañas a cambio del contrato de sus servicios.

## CONFLICTOS POLÍTICOS ELECTORALES

Durante estos veinticinco años, a partir de la reforma constitucional que concedió autonomía política a los municipios y pueblos indígenas, ha habido una serie de embates contra estas comunidades por parte de actores externos, como son los partidos políticos, agentes de gobierno, iglesias, empresas y líderes sociales que han lucrado políticamente con esta lucha autonómica. Esto ha generado un clima de hostilidad y conflictos sociales que ha deteriorado la convivencia comunitaria.

La conflictividad en la dinámica política, ha sido un sello característico en los procesos electorales de los municipios. La violencia política ha cobrado vidas humanas de decenas de indígenas. Los conflictos político-electorales han estado asociados a diversas causas: conflictos agrarios, intolerancia religiosa, megaproyectos de desarrollo, demanda de recursos económicos, participación de las agencias, inclusión de diversos sectores de la población en el nombramiento de autoridades como: mujeres, jóvenes, avocados/as, migrantes y radicados/as.

En el proceso electoral de 2001 se generaron conflictos en 122 municipios, de un total de 418 municipios que eligieron a sus autoridades por SNI, en 2004: 66; en 2007: 52, y en 2010: 82. Según datos del IEEPCO, en el proceso 2013, un total de 144 municipios presentaron controversias internas y hasta octubre de 2015 persistían 19 conflictos político-electorales, de los cuáles en 11 ayuntamientos tenían el mandato de los tribunales electorales de realizar elecciones extraordinarias, de los 19 municipios en conflicto únicamente uno se rige por partidos políticos<sup>2</sup>. En el proceso electoral de 2019, se presentaron 77 impugnaciones ante el tribunal electoral del estado de Oaxaca, 3 municipios no realizaron

<sup>2</sup> San Juan Bautista Guelache, Santiago Camotlán, Santa María Ecatepec, Guevea de Humboldt, San Juan Ozolotepec, San Luis Amatlán, San Martín de los Cansecos, San Mateo Peñasco, Santo Domingo Ixcatlán, San Pedro y San Pablo Teposcolula, (se rige por Partidos Políticos), San Pedro Topiltepec, San Juan Tamazola, Mazatlán Villa de Flores, San Martín Toxpalán, Santa Cruz Acatepec, Santiago Atitlán, (sin administrador municipal), Santiago Choápam, (tras una masacre de 10 personas por disputa del poder municipal, los concejales nombrados no han entrado en funciones ), San Miguel Tlacotepec (sin administrador municipal), y San Antonio de la Cal.



elecciones. No obstante, de los 417 municipios que eligen autoridades por Sistemas Normativos Internos, en 350 de ellos, aproximadamente, no existen conflictos y los procesos electorales transcurren de manera pacífica. En otros municipios se han experimentado formas propias de conciliación y mediación, así como mecanismos de resolución de conflictos con la participación de la asamblea comunitaria, el Consejo de Ancianos y otras figuras ciudadanas que desarrollan estrategias para construir consensos o acuerdos internos que permitan la gobernabilidad al interior de estas municipalidades.

### **AGENCIAS MUNICIPALES**

A partir de la descentralización de los recursos municipales varias agencias que históricamente no habían participado en la elección de autoridades de la cabecera municipal, empezaron a solicitar la participación en el proceso de nombramiento de ayuntamientos, así como ocupar cargos. Esta exigencia ha traído cambios en los criterios de participación y representación política. Es el caso de Santiago Ixtayutla donde, en la actualidad, hay una participación activa de las agencias en el nombramiento de autoridades y en la distribución de los recursos municipales. No obstante, los conflictos agencias/cabeceras municipales siguen latentes. “Los conflictos no se reducen al ámbito estrictamente electoral, ellos están asociados con las diferencias socio-económicas existentes en el interior de los municipios, con las disputas entre militantes activos de diversos partidos políticos, con los conflictos agrarios, con las diferencias religiosas, con la manera en que se distribuyen los recursos entre la cabecera municipal y sus agencias [...] (Hernández-Díaz, 2010: 64-65).

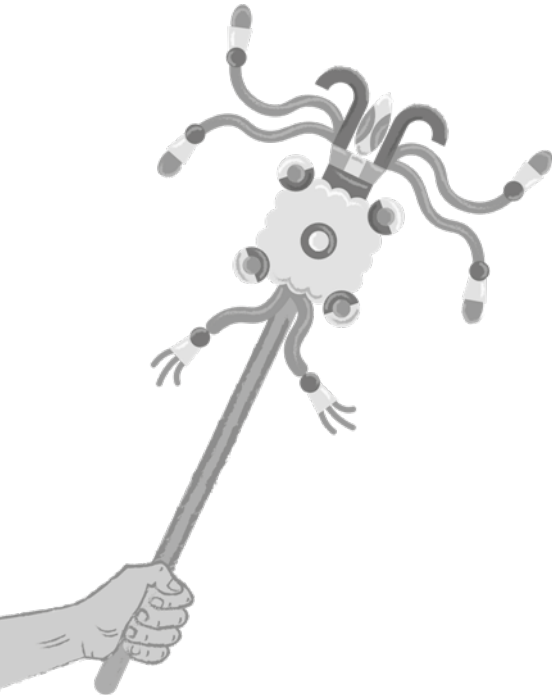
### **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

La transparencia y rendición de cuentas es uno de los temas recurrentes en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos, en algunos municipios se constituyeron instancias llamadas “comisiones revisoras” que tienen la finalidad de realizar una auditoría comunitaria a las autoridades ante la falta de transparencia en la ejecución de los recursos municipales. La falta de transparencia y rendición de cuentas ha generado en algunos municipios que la asamblea comunitaria destituya

al presidente municipal o en su caso a todo el ayuntamiento, como sucedió en Tlaxiaco de Cabrera en el año 2015.

### **ADMINISTRADORES MUNICIPALES**

Los administradores municipales, ahora comisionados políticos, son una figura anticonstitucional que únicamente existe en Oaxaca, son nombrados por el congreso estatal, bajo criterios de cuotas de poder y de partidos políticos. Los administradores no son nativos de los municipios, únicamente administran los recursos municipales, con opacidad, poca transparencia y administrando desde la ciudad de Oaxaca u otros lugares. En suma, la figura de administrador municipal o comisionado político, violenta los sistemas normativos internos y el derecho a la libre determinación y autonomía.



# CASO TATALTEPEC DE VALDÉS

## DOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN UN MISMO MUNICIPIO

**EL 28 DE JUNIO** de 2017 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), resolvió el Recurso de Reconsideración SUP-REC-39/2017, promovido por ciudadanos de la cabecera municipal de Tataltepec de Valdés, Juquila, Oaxaca, ante la anulación del nombramiento de sus autoridades realizada el 2 de octubre de 2016.

Esta elección había sido invalidada previamente por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el Tribunal Estatal Electoral y por la Sala Xalapa del TEPJF. El argumento jurídico de esta anulación, y en el que coincidían todas las instituciones electorales, era que la cabecera municipal había negado la participación de la agencia municipal, Santa Cruz Tepenixtlahuaca, en el nombramiento de las autoridades municipales constitucionales. Es decir, se había violado el derecho al voto universal de ciudadanos y ciudadanas de dicha agencia.

Es importante mencionar que, en elecciones anteriores, por tradición o por costumbre, no participaba la agencia municipal en estas elecciones municipales. Existió un antecedente, durante las elecciones de 2013, en donde a insistencia de Santa Cruz Tepenixtlahuaca, la cabecera municipal aceptó la participación de la misma en el nombramiento de las autoridades, aunque solamente con derecho a votar, no así a proponer candidatos a desempeñar cargos en el municipio.

La sentencia del máximo tribunal electoral del país, es histórica y compleja porque no sólo reconoce esta elección como válida, y argu-

menta jurídicamente que no se vulnera el principio constitucional del voto universal, sino porque reconoce que, dentro de un mismo municipio, coexisten dos comunidades autónomas con sistemas electorales propios y características culturales específicas.

La sentencia reconoce a la agencia municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma, con los mismos derechos que la cabecera municipal, Tataltepec de Valdés, y explica la relación política, electoral y administrativa entre ambas:

*Esta Sala Superior consideró que lo correcto conforme a las normas constitucionales no es la nulidad de la elección. La cabecera municipal no tiene la obligación de incluir en sus elecciones a candidatos de la comunidad de Tepenixtlahuaca porque se trata de dos comunidades distintas con un sistema de cargos y normas internas diferentes. La Cabecera sí tiene el deber de dejar participar a la agencia y consultar a sus miembros en las decisiones que afecten a la Agencia; destacadamente las decisiones sobre el uso y reparto de los recursos públicos. Es decir, Tepenixtlahuaca tiene derecho de participación política para participar en las decisiones del cabildo que pueden afectar a su comunidad; pero Tepenixtlahuaca no puede interferir en el sistema normativo interno de Tataltepec ni en la designación de candidatos para las autoridades tradicionales de la cabecera municipal. (Recurso de Reconsideración SUP-REC-39/2017).*

## **DICTAMEN ANTROPOLÓGICO Y PERSPECTIVA INTERCULTURAL**

Para llegar a esta conclusión el TEPJF solicitó un dictamen pericial en materia antropológica. Este estudio arrojó como resultados que el conflicto electoral tiene lugar en un municipio indígena que se rige por sistemas normativos internos, que en este municipio se asientan dos comunidades indígenas del pueblo chatino, una de ellas ubicada en la cabecera municipal, tal es el caso de Tataltepec de Valdés, y la otra en el territorio de la agencia municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca.

Si bien es cierto que Tataltepec y Tepenixtlahuaca son dos comunidades indígenas chatinas, su origen es distinto por las siguientes razones: hablan variantes dialectales distintas; tienen diferente núcleo y autoridades agrarias; cada comunidad realiza su propia festividad religiosa en distintas

parroquias y templos, y el punto más importante, cada comunidad cuenta con su propio sistema normativo interno de elección de autoridades.

El dictamen pericial antropológico presenta elementos muy valiosos para el análisis no sólo político electoral, sino también de la conformación municipal del país. El artículo 115 constitucional señala: “Los Estados tendrán como base de su división territorial, y su organización política y administrativa, el municipio libre...”. En el caso de Oaxaca, existe una gran cantidad de municipios donde la base de la organización territorial y política no es el municipio, entendido éste como la cabecera municipal, sino las comunidades o agencias. Es por ello que la sentencia, en el caso Tataltepec de Valdés, cobra gran relevancia, porque por primera vez un tribunal electoral reconoce esta realidad política preexistente en diversos municipios indígenas de Oaxaca.

Además de lo anterior, los magistrados que conforman la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideraron como una obligatoriedad procesal juzgar desde una perspectiva intercultural y desde el pluralismo jurídico, esto con base a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como de la reforma en materia de pueblos y comunidades indígenas.

## **CABECERA VS AGENCIAS MUNICIPALES**

Aquí abrimos un paréntesis para señalar que, a partir del reconocimiento de los sistemas normativos internos en la elección de autoridades municipales, uno de los conflictos que se han presentado de manera recurrente es el que tiene que ver con la relación cabecera-agencias. En innumerables ocasiones y a partir de la judicialización de los conflictos, las agencias municipales han recurrido a los tribunales para impugnar elecciones en donde no se les permite la participación en la designación de autoridades. En la mayoría de los casos los tribunales han resuelto a favor de las agencias obligando a las cabeceras municipales a otorgar cuotas de participación a las agencias.

En estos casos, los conflictos lejos de resolverse se han prolongado y han sido resueltos en mesas de negociación política con autoridades estatales. O bien, se han otorgado espacios de participación a las agencias dentro de los ayuntamientos. Esto, a la larga, trastoca y modifica radicalmente

el sistema normativo indígena, es decir, cambia su naturaleza y convierte a los municipios y comunidades indígenas en híbridos electorales, semejantes a municipios que eligen autoridades por partidos políticos.

## **LA AUTODETERMINACIÓN INDÍGENA**

Es por ello que la resolución del TEPJF en el caso de Tataltepec de Valdés abre una perspectiva importante en cuanto al reconocimiento de la autodeterminación indígena y al autogobierno al reconocer la autonomía de las dos comunidades del municipio, no subordina a la agencia en su relación con la cabecera, sino por el contrario las coloca en igualdad de condiciones, y fortalece la autodeterminación de los pueblos indígenas en concordancia con lo establecido en el artículo 2º constitucional.

Así es como el TEPJF resolvió la controversia en cuanto al voto universal:

*...La perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto pasivo de la Agencia, porque si se considera a Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación pasiva se cumple al interior de la propia comunidad de la Agencia. De ahí que no se justifique anular la elección de Tataltepec, porque, en este caso concreto, la universalidad del voto pasivo de Tepenixtlahuaca sólo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad. (Recurso de Reconsideración SUP-REC-39/2017).*

## **CONFLICTO AGRARIO Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES**

Sin embargo, a pesar de esta importante sentencia del Tribunal Electoral Federal, existen dos elementos que intervienen y que están más allá del conflicto político electoral: el conflicto por límites agrarios entre estas dos comunidades y la distribución de los recursos municipales de la cabecera a la agencia municipal.

En la zona limítrofe entre Tataltepec y Tepenixtlahuaca, los tataltepecanos establecieron fincas ganaderas y según refieren, daban oportunidad a que ciudadanos de la Agencia ocuparan tierras en este perímetro para siem-

bra. Nada indica que este arreglo fuera cuestionado hasta 1970. En ese año se ejecutó una resolución presidencial que reconoció y tituló los bienes comunales de Tataltepec de Valdés, entre los que se encontraban los que Tepenixtlahuaca tenía en uso. En ese momento inicia una lucha por defender o apoderarse de ese territorio. Desde entonces, ambas comunidades mantienen un conflicto de límites agrarios y una creciente deslegitimación de la autoridad de la Cabecera sobre la Agencia. A finales de los años noventa, existen diferentes notas periodísticas y relatos en ambas comunidades que dan cuenta de hechos de violencia grave entre ambas comunidades, particularmente de agresiones de Tepenixtlahuaca a Tataltepec. (*Dictamen rendido por especialistas*. Recurso de Reconsideración SUP-REC-39/2017).

El conflicto agrario entre estas dos comunidades ha estado latente en los procesos electorales, y ha sido utilizado como un elemento de presión o negociación política para influir en la solución del conflicto electoral. De acuerdo a la cabecera municipal existe un documento firmado en el año 2010 donde la agencia municipal se compromete a respetar los límites agrarios, sin embargo, este acuerdo no ha sido respetado y cada que se presenta un conflicto electoral el problema agrario se reactiva. Los conflictos agrarios no son ámbito de competencia de los tribunales electorales, no obstante, en el caso de estas dos comunidades autónomas es factor fundamental en la resolución del problema electoral.

Por otra parte, el tema de los recursos y las participaciones municipales no es privativo de este municipio, se presenta en la mayoría de municipios del estado. Podemos afirmar que es uno de los principales problemas de gobernabilidad en el estado de Oaxaca.

En cuanto al tema de la distribución de los recursos municipales, el análisis contextual rendido por los especialistas que consultó el TEPJF, es muy esclarecedor: “El problema de la transferencia de recursos se ocasionó a partir de que aumentaron los recursos federales que se transferían directamente al municipio. Antes de dos mil tres, esos recursos eran muy escasos. Pero a partir de ese año y hasta dos mil siete la cantidad que recibía el ayuntamiento aumentó exponencialmente (Ramo 28 y Ramo 33). Por estos acontecimientos la comunidad y las autoridades de Tepenixtlahuaca comenzaron a exigir una distribución más equita-



tiva de esos recursos. Sin embargo, no existe un método y fórmula claros, ni transparentados para la distribución puntal de los recursos de los municipios entre sus localidades. La distribución depende de los acuerdos que se generen entre la cabecera y las agencias municipales en el momento de elaborar el presupuesto de egresos del municipio. Sin embargo, no existe regulación, ni mecanismo consuetudinario entre las comunidades que garanticen procedimientos para lograr esos acuerdos. Así, dentro de esta negociación por los recursos entre la Agencia y el municipio entran también las demandas electorales.”

Sin duda, la distribución y reparto de los recursos municipales es la principal demanda política por parte de Santa Cruz Tepenixtlahuaca, si no existiera esta demanda no tendría sentido la exigencia de participar en la elección de la autoridad municipal y formar parte del cabildo. La participación política electoral se convierte entonces en un medio para lograr acceder a los recursos públicos del municipio. Exactamente lo mismo que sucede en otros municipios del estado.

## **EFFECTOS Y FUTURO DE LA SENTENCIA**

Finalmente el pleno de la Sala Superior del TEPJF, luego de declarar la validez de la elección de autoridades realizada en Tataltepec de Valdés el dos de octubre del 2016, y tratando de ser consecuente en no intervenir en las decisiones de las comunidades autónomas, propuso dos medidas alternativas para la solución del conflicto sin que éstas vulneren la autonomía municipal, éstas son: “La primera es cumplir el acuerdo de que los ciudadanos de la Agencia pueden votar en las elecciones de la Cabecera, aunque no puedan postular candidatos. Una segunda medida es reconocer a la comunidad de Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la Cabecera. Por ello, se debe vincular a la comunidad de Tataltepec a efecto de generar acuerdos para que la Agencia participe en las decisiones que afecten a su comunidad.”

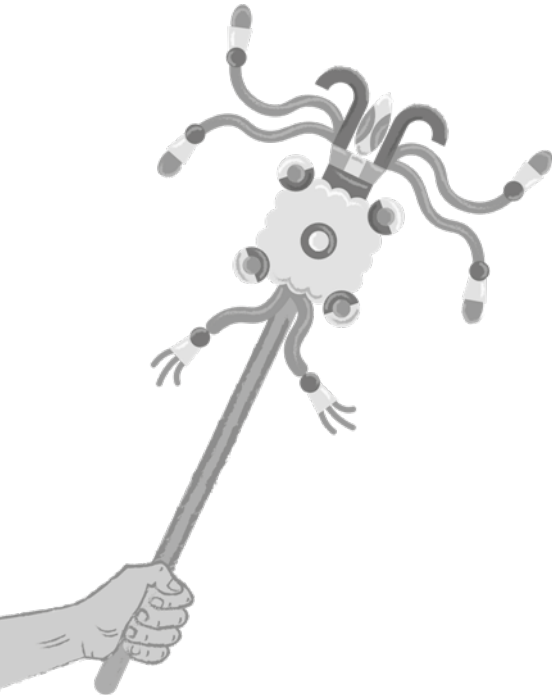
Estos acuerdos, señala la sentencia, “deben reconocer que la Cabecera debe consultar a la Agencia de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad y debe reconocer también el derecho a la transferencia y administración autónoma de los recursos que le corresponden a la agencia. En caso de que no se generen acuerdos, la Agencia tiene a salvo

los derechos derivados su autonomía y autodeterminación para hacerlos valer ante los tribunales electorales competentes.”

Esta resolución del TEPJF trasciende el ámbito puramente electoral y abarca de manera evidente temas como: conflictos agencias vs cabeceras, distribución y ejercicio de los recursos municipales, autodeterminación indígena, cuarto ámbito de gobierno y el papel de los ayuntamientos como intermediario en la relación política administrativa con sus agencias y comunidades.

Por todo ello es que esta sentencia es importante y trascendente. Las comunidades indígenas del país, en correspondencia a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional tienen las atribuciones y capacidades de darse su propio gobierno y administrar recursos públicos. Esta sentencia abre la puerta a ampliar y reconocer en términos operativos este derecho.

Es probable que, con esta sentencia, estemos en la antesala de una reforma de gran calado en materia del reconocimiento al ámbito comunitario como un nivel de gobierno. En el contexto del actual gobierno, y el compromiso que ha asumido con los pueblos indígenas del país, es posible que se discutan y se echen a andar las reformas necesarias para el reconocimiento al cuarto nivel de gobierno.



# A MANERA DE CONCLUSIONES

- A)** Es importante destacar que los cambios legislativos en materia de derechos indígenas, son resultado de la incidencia de organizaciones civiles, movimiento social, académicos y pueblos y comunidades que hemos venido insistiendo, desde hace más de dos décadas, en el cambio a las reglas del juego político como una condición indispensable para avanzar en la democratización de la vida pública. La aprobación de la Reforma Electoral del 2012, fue un paso importante para el cambio democrático en Oaxaca, no obstante, falta la implementación e interpretación correcta de la legislación en la materia.
- B)** Es necesario resaltar que los sistemas normativos internos son instituciones efectivas para salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades. Estas instituciones son un obstáculo para algunos sectores que quieren tener el control político, económico y territorial de los municipios.
- C)** Los sistemas normativos internos son reformables, perfectibles, flexibles y están en constante movimiento. “Lo que se reconoce como derecho indígena... se fundamenta en una cultura campesina con características y cosmogonías particulares y en una estructura sociocultural en permanente cambio, pero que se ha mantenido hasta nuestros días” (Martínez, 2006: 57). Esta movilidad ha generado cambios en los procesos de nombramiento de autoridades. Estos cambios están encaminados en la mayoría de los casos, a contribuir a la transformación política positiva y colectiva de los municipios,

a dos décadas, varios municipios han modificado sus procesos de elección de autoridades para hacer más efectivos, incluyentes, participativos y transparentes los procesos de nombramiento de sus autoridades, así mismo, reinventaron instituciones comunitarias en el proceso de gobernanza municipal.

- D)** A 25 años del reconocimiento de los SNI todavía existen serias deficiencias en la resolución de conflictos. Estos problemas han provocado situaciones de ingobernabilidad, deterioro del tejido comunitario, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados, el caso más actual es el de San Mateo del Mar. De acuerdo con nuestra experiencia, los conflictos municipales se originan debido a la ruptura de acuerdos comunitarios, y/o porque existe manipulación de la “costumbre” por alguna de las expresiones comunitarias.
- E)** Después de veinticinco años aún persiste una crítica con un fuerte sesgo racista y colonial hacia los usos y costumbres. Si bien, hubo quienes desde sus inicios no auguraban futuro político en el desarrollo de este sistema de elección, pues consideraban que tarde o temprano los municipios indígenas iban a volver al redil de los partidos políticos; hubo también quienes, desde sus inicios, consideraron este sistema como antidemocrático. Existe un sector de la población y de la clase política que considera que los usos y costumbres violan los derechos humanos, las garantías individuales y la participación igualitaria entre hombres y mujeres. Esto obedece a una visión colonial que considera a los pueblos indígenas sociedades subdesarrolladas e incapaces de gobernarse a sí mismas.
- F)** En todo este tiempo han habido transformaciones de fondo en la vida comunitaria: procesos migratorios de campesinos e indígenas oaxaqueños al norte del país y a Norteamérica; el deterioro del nivel de vida y la pérdida de empleos por las recurrentes crisis económicas; la inversión privada en Oaxaca, los proyectos económicos a gran escala y el extractivismo minero afectan a territorios indígenas;

el pacto federal también ha impactado en la autonomía municipal y comunitaria, debido sobre todo a las fórmulas y criterios para la distribución y asignación de los recursos municipales; los cambios en la configuración del poder político a nivel nacional. Todo esto ha impactado en la organización política y económica municipal y en el gobierno indígena. Sin embargo, a pesar de ello, aún persiste el modelo de gobierno indígena, basado en sus prácticas comunitarias de ejercicio del poder.

**G)** Los municipios indígenas han tenido que sortear una serie de desafíos y dificultades para afianzar su autonomía y empoderamiento local, algunos de estos retos son: modificar sus mecanismos de elección para considerar la participación de las minorías locales, elaborar sus estatutos electorales comunitarios, fortalecer los procesos de administración financiera y rendición de cuentas, innovar modelos de reparto de recursos a las agencias, capacitar a los jóvenes en temas de la administración pública municipal, reforzar y capacitar a sus liderazgos locales, discutir y acordar la participación de las agencias, reconocer y valorar la participación política de las mujeres, estos, entre otros desafíos que han enfrentado y siguen enfrentando los municipios indígenas.

**H)** Hace 25 años señalábamos los grandes avances en el reconocimiento de los derechos políticos electorales de los pueblos indígenas, así como las distintas expresiones comunitarias que fortalecen los sistemas de organización política y social. Pero, por otro lado, reconocíamos la persistencia de conflictos que seguían causando división y deterioro del tejido comunitario en los municipios oaxaqueños, la existencia de lastres como la violencia en las comunidades, la intimidación por parte de los caciques regionales, y rivalidades entre las distintas expresiones políticas. Todo esto nos llevó a pensar que los cambios de fondo en estos procesos exigían esfuerzos extraordinarios, no sólo de carácter legal, sino también de carácter institucional, político, pedagógico y cultural.

- I) Continúa existiendo una demanda ciudadana sobre el ejercicio e implementación de los derechos indígenas. Consideramos importante, a dos décadas del reconocimiento legal de los SNI, continuar incidiendo y exigiendo que se ejecute la legislación en materia política electoral, con transparencia, en favor de la democracia y respetando los derechos políticos electorales de los pueblos y comunidades.
  
- J) Finalmente, hace veinticinco años se analizaban dos escenarios pre-visibles en el devenir de los Usos y Costumbres: a) Su desaparición para dar paso al régimen de competencia partidaria y b) Su permanencia y fortalecimiento debido a que garantizan la estabilidad y gobernabilidad democrática en el estado. Hoy, frente a los grandes desafíos que enfrenta el mundo globalizado: catástrofe sanitaria, crisis económica a gran escala e inseguridad y violencia, no cabe la menor duda que el modelo de autoridad indígena y los procesos de nombramiento basado en normas comunitarias, no sólo son necesarios, sino que requieren ser fortalecidos y afianzados como ejemplo de democracia participativa y autonomía comunitaria.

# LITERATURA CONSULTADA:

Anaya Muñoz, Alejandro. *La legalización de los Usos y Costumbres Electorales en Oaxaca: Implicaciones Éticas de una Política del Reconocimiento*. Cuadernos del Sur, en revista de ciencias sociales, año 11, núm.21. Oaxaca, México 2005.

\_\_\_\_\_ *Autonomía Indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México: La Legalización de los Usos y Costumbres*. Plaza Valdés, México 2006.

Aquino Centeno, Salvador. *Interrogando la Costumbre y la Legislación Indígena: Contribuciones y Horizontes de la Antropología Jurídica en Oaxaca*, Revista Nueva Antropología. Política de Estado, Reformas y Legislación en Materia Indígena. Número 78. CONACULTA-INAH. México 2013.

Bustillo Marín, Roselia. *Líneas Jurisprudenciales. Derechos Político-Electorales de los Indígenas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Castro Rodríguez, Angélica y Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel. *Manual Once pasos para elaboración de un estatuto estatal electoral comunitario*. EDUCA. Oaxaca, México 2004.

\_\_\_\_\_ *Manual Indicadores de Participación Ciudadana en Regiones Indígenas de Oaxaca*. EDUCA. Oaxaca, México 2008.



Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca y Educa A.C. *La Elección en Municipios de Usos y Costumbres. Una Propuesta de Análisis*. Oaxaca, México, octubre 2001.

\_\_\_\_\_. *Informe de Observación Electoral en Municipios de Usos y Costumbres Oaxaca 2001*, Oaxaca, México 2002.

\_\_\_\_\_. *Memoria. Foro Justicia Electoral en Usos y Costumbres. Reflexiones sobre Legislación Electoral en Municipios Indígenas*. Oaxaca, México, febrero de 2002.

\_\_\_\_\_. *Memoria. Encuentro de Municipios por Usos y Costumbres*. Oaxaca, México, 9 de marzo de 2002.

Duran Férman, Guadalupe y Duran Férman, Pedro. *Elecciones por Sistemas Normativos Internos y Conflicto Electoral en la Sierra Sur de Oaxaca: Derechos Políticos vs. Autodeterminación*, en revista mexicana de ciencias agrícolas, núm. 12, 2015, pp. 119-125.

EDUCA. *Seminario Reconstitución de los Sistemas Políticos en Municipios Indígenas de Oaxaca*. EDUCA. Oaxaca, México, diciembre 2004.

\_\_\_\_\_. *Informe de Observación Electoral en Municipios Indígenas que se Rigen por Sistemas Normativos Internos, Oaxaca 2004*, Oaxaca, México 2005.

\_\_\_\_\_. *Diez Años- Diez Voces. Reflexiones sobre los Usos y Costumbres a Diez Años del Reconocimiento Legal*. Oaxaca, México 2005.

\_\_\_\_\_. *25 años del Reconocimiento Constitucional de los Usos y Costumbres en Oaxaca. Desafíos y Resistencias en la Construcción del Poder Comunitario y Autonomía Política de los Pueblos Indígenas*. Oaxaca, México 2020.

Foro Ciudadano de Oaxaca. *Iniciativa de Decreto por el que se Reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 24 de julio de 2003.

Hernández- Díaz, Jorge (coord.). *Ciudadanías Diferenciadas en un Estado Multicultural: los Usos y Costumbres en Oaxaca, Siglo XXI*, México 2000.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. *Memoria Electoral Sistemas Normativos Internos. Proceso electoral 2012-2013*. Oaxaca, México 2013.

\_\_\_\_\_ *Lineamientos y Metodología para el Proceso de Mediación en Casos de Controversias Respecto a las Normas o Procesos de Elección en los Municipios que se Rigen por Sistemas Normativos Internos*. Oaxaca, México 2013.

Martínez, Juan Carlos. *Los Límites del Reconocimiento de Sistemas Normativos Internos y Jurisdicción de los Pueblos Indígenas de Oaxaca*, en revista *Alteridades*, vol.16, núm. 31 enero-junio, 2006, pp.49-59.

Recondo, David. *La Política del Gato Pardo. Multiculturalismo y Democracia en Oaxaca*. Publicaciones de la Casa Chata (CIESAS y CEMCA), México 2007.

\_\_\_\_\_ *La Jurisprudencia del TEPJF en Elecciones Regidas por el Derecho Consuetudinario*. Cuaderno 17 de la Divulgación de la Justicia Electoral, México D.F 2013.

## **NOTAS PERIODÍSTICAS:**

Guerrero, Jaime, *Siguen Entrampados 19 Conflictos Político-Electorales Municipales*, Diario Página 3, 29 octubre 2015.

<http://pagina3.mx/2015/10/siguen-entrampados-19-conflictos-politico-electorales-municipales/>

Méndez, Alfredo, *Invalida la Suprema Corte la Ley de Sistemas Electorales Indígenas de Oaxaca*, Diario la Jornada, 20 de octubre de 2015.

<http://www.jornada.unam.mx/2015/10/20/politica/013n1pol>

Reyes, Juan Pablo, *Suprema Corte Invalida la Ley Electoral de Oaxaca*, Diario Excélsior, 6 de octubre de 2015.

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/06/1049448>

Suman 77 elecciones impugnadas en municipios bajo sistemas normativos indígenas. De los 570 municipios, 418 se rigen bajo sus procedimientos ancestrales para elegir a sus autoridades. Diario el Universal, 13 de enero de 2020

<https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/13-01-2020/suman-77-elecciones-impugnadas-en-municipios-bajo-sistemas-normativos-indigenas>

## **PÁGINAS ELECTRÓNICAS Y REDES SOCIALES:**

[www.ieepco.org.mx](http://www.ieepco.org.mx)

[www.facebook.com/InstitutoElectoraldeOaxaca/](https://www.facebook.com/InstitutoElectoraldeOaxaca/)

<https://twitter.com/IEEPCO>



*El libro: Reformas y transición. usos  
y costumbres, 25 años (1995-2020)*  
terminó de imprimirse en los talleres de  
MarioLugos, en diciembre de 2020, en la  
Ciudad de Oaxaca. Para su composición  
se utilizó la familia tipográfica Dante  
MT. Se tiraron 1,000 ejemplares más  
sobrantes para reposición.

**E**l campo de interés de la publicación está centrado en los aportes que la sociedad civil y los pueblos y comunidades han realizado para concretar el reconocimiento legal de los sistemas normativos internos. La publicación contempla datos del estado de Oaxaca que son importantes para el análisis sociopolítico, abordamos un recuento histórico del reconocimiento legal, así como algunos aportes de la sociedad civil para incidir en la reforma. Al final realizamos algunas valoraciones generales de las reformas y la transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca a veinticinco años. Es necesario enfatizar que los sistemas normativos son prácticas vigentes que en muchos municipios ayudan a la gobernabilidad y a fortalecer su cultura política, sus valores, sus principios, sus formas de organización y de participación que dan como resultado el ejercicio del derecho a la libre determinación.



Servicios para  
una Educación  
Alternativa A.C.  
**EDUCA**