

## Imposición de la “normalidad” institucionalizada. Una crítica a la reciente reforma al código electoral de Oaxaca\*

*Imposition of an institutionalized “normal” state  
of affairs. A critique of the recent reform  
of the electoral code of Oaxaca*

Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani (Irán)\*\*

Fecha de recepción: 1 de abril de 2013.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2013.

### RESUMEN

Este artículo se enfocará en el tema del derecho electoral indígena. El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca reconoce explícitamente, en congruencia con los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas y los procedimientos propios de las comunidades para designar a sus autoridades. Sin embargo, el mismo diseño del código, desde la primera reforma realizada en el año 1995 para reconocer el derecho electoral indígena, es anti-autonómico, y, por ende, anticonstitucional e inconvencional, en la mayoría de sus provisiones relacionadas con los sistemas electorales indígenas.

---

\* La autora dedica el presente artículo a sus maestros Manuel González Oropeza, Jorge Alberto González Galván, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes y Jaime Martínez Luna. Agradece el apoyo de su auxiliar de investigación y tesista, la pasante, Maribel González Guerrero.

\*\* Asesora en la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. parastoo.mesri@te.gob.mx.

**PALABRAS CLAVE:** derecho electoral indígena, libre determinación, autonomía, pueblos y comunidades indígenas, código electoral de Oaxaca.

### ABSTRACT

The main topic which is analyzed in this article is indigenous electoral law. The electoral code in Oaxaca expressly respects the laws and procedures of indigenous communities for the selection of their authorities, in compliance with international treaties and the federal constitution. However, since the first time it was reformed in 1995 to respect indigenous electoral law, the way in which the code is designed violates the principal of indigenous peoples' autonomy, and therefore, the majority of its articles related to indigenous electoral systems are unconstitutional and below international standards.

**KEYWORDS:** indigenous electoral law, self-determination, autonomy, indigenous peoples and communities, electoral code of Oaxaca.

### Introducción

Oaxaca es el estado con mayor diversidad de pueblos indígenas en México. En la referida entidad federativa, se encuentran asentados los pueblos amuzgo; *ayuuk* (mixe); *ne' cha' cña* (chatino); *dzã jmiih* o *tsa jujmi* (chinanteco); *rru ngigua* (chocholteco); *lajl pima* (chontal); cuicateco; *ikoots* (huave); ixcateco; *chjota éнна* (mazateco); *ñuu savi* (mixteco); náhuatl; *nanj nĩ'in* (triqui); tacuate; *beni dilli zaa*, *bene ya'a*, *didzé* o *binnizá* (zapoteco) y *angpong* (zoque), más los pueblos negros o afro-mestizos.

Asimismo, Oaxaca fue la primera entidad federativa que reformó su marco normativo para incorporar los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades originarios, pues las adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPEO) fueron aprobadas por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 26 de octubre de 1990, es decir, más de cuatro años antes de la revolución zapatista en Chiapas, y unos meses después de la firma del Convenio número 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte de México (el 11 julio de 1990) (Hernández 2007, 49).

No obstante, en Oaxaca el respeto verdadero a la libre determinación y a la autonomía, la piedra angular de los referidos derechos, es ilusorio, pues prevalece en las instituciones del gobierno una actitud marcadamente anti-autonómica. Hay un desconocimiento impresionante entre los abogados y los funcionarios públicos del estado acerca del significado y el alcance de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y del marco normativo vigente en la materia. Asimismo, prevalece el escepticismo y un discurso descalificador generalizado contra el derecho indígena y las formas de gobierno de los pueblos originarios, a pesar de ser el sistema mayoritario en esta entidad federativa.

Este artículo se enfocará en el tema del derecho electoral indígena. El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) reconoce explícitamente, en congruencia con los tratados

internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las normas y los procedimientos propios de las comunidades para designar a sus autoridades. Sin embargo, el mismo diseño del código, desde la primera reforma realizada en el año 1995 para reconocer el derecho electoral indígena, es antiautonómico, y, por ende, anticonstitucional e inconvencional en la mayoría de sus provisiones relacionadas con los sistemas electorales indígenas.<sup>1</sup>

En este contexto, es urgente realizar diversas reformas al CIPPEO para remediar el carácter antiautonómico de sus disposiciones. La última reforma, aprobada el 17 de agosto de 2012, no tocó los principales problemas en el ámbito de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, ni se efectuó con la mirada crítica y garantista que se requiere.

Tampoco fue adecuado el proceso con el que se realizó la reforma, puesto que no se llevó a cabo la consulta previa a la que tienen derecho los pueblos y las comunidades indígenas y negros, quienes, por medio de sus instituciones comunitarias (la asamblea general), debieron dar su consentimiento libre, previo e informado a la propuesta de ley.

*El derecho fundamental a la libre determinación  
y a la autonomía: la piedra angular de los derechos  
colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas*

Antes de iniciar la discusión acerca de la reciente reforma al código electoral de Oaxaca, es necesario resaltar algunos conceptos básicos para el

---

<sup>1</sup> El código no menciona el tema de las normas y los procedimientos que utilizan los pueblos negros para nombrar a sus autoridades, materia pendiente en la antropología mexicana en general y en la discusión acerca de Oaxaca en particular. Por el hecho de que las comunidades negras generalmente no tienen la categoría administrativa de cabecera municipal, oficialmente, no se contabiliza o contextualiza cuáles se rigen por el sistema de partidos políticos y cuáles por sistemas normativos propios. El problema se agudiza si se considera que la mayoría de las cabeceras municipales de la región donde se concentran los pueblos negros en Oaxaca, la Costa Chica (Campos 1999, 149), se rigen por el sistema de partidos políticos, con una inestabilidad notoria y un caciquismo violento (Flanet 1977, 213-7). Lo anterior pone en una situación difícil a las comunidades negras y, además, invisibiliza sus instituciones y su derecho.

estudio del tema, principalmente, la libre determinación y la autonomía, el derecho indígena y las formas de organización político-social o de gobierno indígena.

### **La libre determinación y la autonomía**

Los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas se plantean necesariamente dentro del ámbito de la libre determinación y la autonomía, por ser la piedra angular y el punto de partida para los demás derechos (Izquierdo 2005, 11). En el contexto mexicano, la autonomía se entiende como el autogobierno local e incluye los siguientes aspectos, todos consagrados en el Convenio número 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el artículo 2 de la CPEUM:

1. El derecho de vivir con sus propias formas de organización político-social.
2. El derecho de nombrar a sus autoridades según sus normas y procedimientos electorales.
3. El derecho de resolver conflictos aplicando su normatividad, refiriéndose al reconocimiento de la vigencia del derecho y la justicia indígenas.
4. El derecho a establecer, en cuanto a los programas de desarrollo que se implementen en sus comunidades, sus propias prioridades, así como el derecho a que se les transfiera la responsabilidad de dichos programas, si así lo desean.
5. El derecho a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o que se tome cualquier medida que pueda afectarlos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007 por la Asamblea General, resume el concepto de la autonomía indígena de la siguiente manera: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas

Asimismo, el reconocimiento y el respeto a la autonomía indígena implican el derecho a adoptar una posición, como pueblo, frente a la nación. Es decir, las autonomías se basan no sólo en el ejercicio del gobierno indígena, sino también en la postura propia que tienen los pueblos, como colectividades que son reconocidas como actores político-sociales que exigen el respeto y la justiciabilidad de sus derechos.

Floriberto Díaz, intelectual serrano *ayuuk* (mixe) de Tlahuitoltepec, distrito mixe, resumió el tema de la siguiente forma:

lo que simplemente queremos son mayores cotas de libertad para decidir en los asuntos que nos atañen, sin tener que pasar siempre por la intermediación de personas ajenas a nuestras comunidades y pueblos (Ser 1995, 48).

### **El derecho indígena**

Todos los pueblos y comunidades indígenas tienen ordenamientos jurídicos propios: el derecho indígena. Su aplicación es un ejercicio básico de la libre determinación y la autonomía, así como un elemento fundamental de su identidad cultural. De allí emana su gran importancia. En palabras de Jaime Martínez Luna, intelectual zapoteco serrano originario de Guelatao de Juárez, “[n]o hay peor discriminación que la que se ejerce con la aplicación de las leyes externas” (Martínez 2010, 72).

Para una definición que sirve de guía, se cita a continuación a Alicia Barabas, investigadora del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia de Oaxaca (Centro INAH Oaxaca):

---

con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 4, 2008).

Entendemos aquí por sistema normativo de una sociedad al conjunto de preceptos, estipulaciones y regulaciones, sustentados en representaciones y valores colectivos, que son del conocimiento y aceptación mayoritarios (consenso social), aplicados para regular la vida social y sancionar a los que atentan —por incumplimiento y violación— contra la reproducción de ese sistema y de la estructura social. Es el ámbito del “deber ser”, pero también del “ser real” de la sociedad, ya que es un cuerpo común de derechos y obligaciones que regula las relaciones entre personas en una sociedad o en un grupo permanente (Barabas 2010, 140-1).

La principal herramienta teórica y conceptual utilizada en el estudio del derecho indígena es la antropología jurídica. Según Esteban Krotz, investigador de la Universidad Autónoma de Yucatán y uno de los precursores del estudio del tema en México, la antropología jurídica

estudia “lo legal” —tanto los diversos sistemas normativos como los reclamos de justicia— siempre como aspecto parcial de la sociedad correspondiente, o sea, como elemento integrante de la organización social y cultural de una colectividad determinada (Krotz 2001, 7).

En este mismo sentido, Yuri Escalante Betancourt, otra de las personas con una larga trayectoria en el estudio del derecho indígena en México, explicó el proceso de interpretar las normas jurídicas de los pueblos indígenas desde la perspectiva antropológica:

Elo significa entender los fenómenos jurídicos como manifestaciones inseparables de la cultura y no como variable independiente de la realidad estudiada. Por lo tanto, asumo que lo jurídico es algo eminentemente antropológico y que al vislumbrar las normas de conducta, los mecanismos de control social, las sanciones y sus representaciones,

no podemos pensarlas desligadas del entorno sociológico y el antecedente histórico que las reproduce (Escalante 1994, 9-10).

En el contexto de un estado tan diverso como Oaxaca, esto implica un pluralismo jurídico muy rico y dinámico, lo que hace que la vigencia y el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas sea fundamental para cambiar lo que ha sido históricamente un marco jurídico y político excluyente, descrito como un elemento del colonialismo interno por Salomón Nahmad Sittón, otro precursor en el estudio del tema en México e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), sede Pacífico Sur (Nahmad 2002, 200). Es así que ignorar la existencia del derecho indígena o limitar su aplicación es ignorar y suprimir una parte integral de las culturas originarias. Tal como lo afirmó Magdalena Gómez, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional y también experta en la materia, “[e]xiste un derecho indígena al margen de que no haya sido históricamente reflejado en el orden constitucional latinoamericano” (Gómez 2002, 235).

Carmen Cordero Avendaño, jurista oaxaqueña que documenta el pluralismo jurídico y el derecho indígena desde hace muchos años, resumió la importancia del tema de la siguiente manera:

¿Qué aspiran y reclaman estas comunidades indígenas?: el respeto a su identidad étnica y tradición cultural, el desarrollo social, de salud, de educación, de su arte, de su medicina tradicional, el desarrollo económico [...] Tomar en cuenta su sistema normativo (Cordero 2009, 175).

En este sentido, desde una visión propiamente *ayuuk*, Floriberto Díaz manifestó lo siguiente:

[E]l calificativo *derecho consuetudinario* nos parece insuficiente para referirlo al sistema jurídico mixte, pues éste expresa y opera con una

lógica totalmente propia y diferente a la del derecho positivo, y no con una sublógica. Además, existe al margen de que las leyes nacionales lo reconozcan o no, aunque obviamente no opera aisladamente, sino que siempre se da dentro del ámbito del Estado (Ser 1995, 32).

Asimismo, el autor y teórico de la *comunalidad* expuso que se cumplen con todos los elementos necesarios para constatar la existencia del derecho en las comunidades *ayuuk* (la autoridad, la intención de aplicación universal, la *obligatio* y la sanción), por lo que planteó lo siguiente:

[A]firmamos que existe el *derecho mixe* como un conjunto de reglas o código general que mantiene una notable vigencia dentro del territorio del pueblo mixe. Como todo código general, al igual que ocurre con nuestro código lingüístico o idioma, encontramos diferentes variantes en cada una de nuestras comunidades, variabilidad que se acentúa más debido a la flexibilidad que siempre caracteriza a los sistemas jurídicos indígenas.

Podríamos afirmar que, hoy día, un 70 u 80% de los conflictos que surgen en las comunidades mixes los resolvemos internamente, apelando a nuestro propio Derecho. Esto es aún más patente en las agencias municipales y en las rancherías, mientras que en las cabeceras municipales encontramos una mayor presencia y uso del derecho nacional, pues las cabeceras son siempre objeto de mayor presión política por parte del Estado (Ser 1995, 34).

Es esencial tomar como referencia los avances metodológicos, teóricos y epistemológicos de José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien afirmó lo siguiente:

Cuando se hace referencia al(los) sistema(s) jurídico(s) de los pueblos indígenas como derecho consuetudinario, se hierra por desconocimiento de la Teoría Jurídica del Occidente y la Teoría Jurídica Propia de los Pueblos Indígenas y naturalmente tal proposición es equívoca (Ordóñez 2007, 1).

Por ende, Ordóñez siempre insistió en que “debemos aceptar que el denominado derecho ‘consuetudinario’ es un sistema jurídico que tiene sus propias construcciones filosóficas, políticas, sociológicas” (Ordóñez 2007, 11).

Los sistemas normativos indígenas tienen como característica general su oralidad, es decir, es un derecho no escrito, por lo menos, desde la época de la Conquista. Lo anterior está ligado con otra particularidad del derecho indígena, que es su dinamismo, que se refleja en su capacidad de adecuarse a las exigencias del momento frente a diversos fenómenos, como la migración. Ambos aspectos se relacionan entre sí.

Por ejemplo, en Guelatao de Juárez, a Jaime Martínez Luna, uno de sus grandes intelectuales, quien físicamente no puede cumplir con tequios, la asamblea le asigna *tequios intelectuales*, que han incluido la redacción de libros de la historia de la comunidad, que son para el beneficio del colectivo como lo es el trabajo obligatorio hecho por los demás comuneros.

El tequio es uno de los pilares de la comunalidad, la forma de vida que se expresa en la organización político-social de la mayoría de las comunidades indígenas de Oaxaca.

El individuo forma parte de una comunidad, tiene el deber de participar en los trabajos comunales y dar su cooperación monetaria al pueblo y si se le pide ocupar un cargo cívico o religioso. En cambio ellos tienen derecho a participar en las deliberaciones, en las asambleas del pueblo (Cordero 2009, 43).

Tal como lo expresó Cordero, existe una “supervivencia fuertemente arraigada de la ‘democracia comunitaria tradicional’” (Cordero 2009, 47).

Así las cosas, la realidad de la pluralidad jurídica existente en el país y particularmente en Oaxaca, se entiende y se expresa como un reflejo o elemento de la diversidad de pueblos y comunidades indígenas allí asentados, y es resultado del entorno cultural, social, político e histórico (Adonon 2011). Además, el derecho indígena está íntimamente relacionado con las formas de organización político-social de los pueblos indígenas, cuya existencia es necesaria para considerar cualquier nivel de autonomía.

### **Formas de organización político-social o gobierno indígenas**

Las estructuras de gobierno indígena existentes en Oaxaca son diversas. En la actualidad, algunas están basadas

en las instituciones oficiales; con el transcurso del tiempo estas instituciones que les fueron impuestas han sido asimiladas por ellos y las han hecho suyas, sin olvidar ciertas costumbres locales de su organización [...] no reconocidas en los textos legales y que comprende una parte importante de esta organización (Cordero 2009, 49).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Comúnmente, el sistema de gobierno sigue el modelo impuesto del municipio, pero es adaptado según el ordenamiento jurídico indígena propio del lugar, particularmente, el derecho electoral indígena. En este sentido, Cordero afirmó lo siguiente: “El presidente o agente municipal es la persona que ocupa el cargo de más alto rango y prestigio en la jerarquía de las comunidades indígenas actuales, se le nombra ‘el jefe supremo’, ‘cabeza del pueblo’, ‘papá del pueblo’, ‘presidente del pueblo’, ‘autoridad suprema’; es el representante de la comunidad en el exterior, de orientación y mando en el interior y su autoridad es reconocida por todos sus gobernados [...] sus obligaciones y deberes son de estar a la disposición, todo el tiempo, al servicio de la comunidad, protegerla, cuidar sus propiedades, presidir y dirigir las asambleas del municipio, recibir las peticiones y las quejas que le son dirigidas y secundado por las otras autoridades solucionar toda clase de problemas que se presenten en la comunidad: asuntos políticos, judiciales, los de la escuela y la iglesia, decidir los trabajos comunales que se deben realizar para el mejoramiento de la vida cotidiana, las contribuciones financieras, administrar las multas y contribuciones, autorizar las fiestas cívicas y religiosas, recibir a los visitantes y delegaciones que llegan de

En este sentido, un número importante de los cargos que tienen que cumplirse, tradicionalmente en forma de escalafón, son los cargos municipales también presentes en los municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos. La diferencia radica, sin embargo, en la forma de concebir el servicio:

Para mí, conservar la tradición es dar servicio a la comunidad, es empezar con el primer cargo que es de topil y llegar hasta el máximo cargo. Y no ser remunerado, están dando un servicio a la comunidad. Esta es su escuela de derecho (Cordero a Mesri 2011).

Por otra parte, también existen autoridades e instituciones comunitarias de diversa índole. En la Mixteca de la Costa,<sup>4</sup> por ejemplo, los tatanmandones constituyen una especie de consejo de ancianos, y tienen un poder e influencia importantes. En la Sierra Norte, los consejos de ancianos también son consultados por la autoridad y por la asamblea en asuntos particularmente delicados. Hay muchos más ejemplos de instituciones indígenas vigentes en la actualidad en Oaxaca.

### *La realidad del pluralismo jurídico en el ámbito electoral en Oaxaca*

En la actualidad, de los 570 municipios de Oaxaca, la gran mayoría (417 municipios, 73% del total) nombra a las autoridades mediante sus propias leyes y procedimientos electorales.<sup>5</sup> No hay un conjunto de normas electorales indígenas, sino que el derecho electoral indígena es diferente en cada comunidad del estado.

---

otros pueblos, organizar el trabajo comunal (tequio) y junto con las otras autoridades, elegir a los demás miembros del ayuntamiento; comités, policías, y topiles" (Cordero 2009, 54).

<sup>4</sup> El etnoterritorio del pueblo mixteco ubicado en el estado de Oaxaca es comúnmente descrito en términos geográficos (e incluso, en ciertos casos, culturales) como la Mixteca Alta, Baja y de la Costa (Bartolomé 1999, 142).

<sup>5</sup> La lista de los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena se encuentra en la siguiente página web del IEEPCO: <http://www.ieepco.org.mx/index.php/inicio.html>.

En algunas regiones e incluso en ocasiones, entre regiones, hay semejanzas importantes. Sin embargo, lo más acertado es considerar que cada municipio, y en cada comunidad (cabecera, agencia, agencia de policía o localidad más pequeña), es un mundo diferente. En esta línea de ideas, el investigador Jorge Hernández Díaz, del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), afirmó que “sería un error tratar de representar estas experiencias como un sistema homogéneo, pues se distinguen precisamente por su heterogeneidad y dinamismo” (Hernández 2007, 41).

Las diferencias entre los sistemas normativos y las formas de gobierno indígenas están íntimamente relacionadas con las diversas cosmovisiones de los pueblos y las comunidades, y en su forma de concebir y vivir la vida (Valdivia 2010, 293).<sup>6</sup> Ligada a la cosmovisión está la ritualidad, pues “[l]as comunidades indígenas tienen un alto contenido ritual en sus prácticas sociales y políticas, que tienen que ver con la cosmovisión, que esta inmersa en todo su contexto social y político” (Educa 2004, 73).

Ahora bien, tomando en cuenta los principios relacionados con el derecho electoral indígena anteriormente explicados, se señalarán varios problemas o desafíos en relación con las recientes reformas al código electoral de Oaxaca.

---

<sup>6</sup> En este sentido, la autora afirmó lo siguiente: “[l]as elecciones por usos y costumbres son una parte inherente a toda organización social, ya que expresan la manera en que ésta se encuentra ordenada y revelan los valores y códigos culturales en los que se justifica dicho ordenamiento” (Valdivia 2010, 293).

*Una crítica al nuevo código electoral de Oaxaca:  
la imposición de la “normalidad” institucionalizada<sup>7</sup>*

Las circunstancias en las que se dieron las nuevas reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca no permitieron un diálogo con los pueblos y las comunidades indígenas. Tampoco se realizó la consulta previa que se requiere en el marco normativo internacional vigente. Se puede calificar la reforma como una que simplemente no tomó en cuenta la urgente necesidad de una mirada profunda y crítica a la relación imperante entre las instituciones gubernamentales (estatales) y los pueblos originarios.

Además, no se dio prioridad a varios temas de especial preocupación, y se desaprovechó la oportunidad de armonizar la legislación estatal con las leyes nacionales e internacionales vigentes. Peor aún, se dejó pasar una coyuntura para revisar de fondo el código, particularmente, con miras a un verdadero respeto al pluralismo jurídico y a las autonomías indígenas.

En los siguientes apartados, se destacan varias temáticas y se señalará el texto que fue adoptado en el código.

---

<sup>7</sup> El concepto de la imposición de la normalidad institucionalizada se desarrollará en el texto, se argumenta que al institucionalizar, es decir, reconocer o incorporar al marco jurídico, el derecho electoral indígena, se ha impuesto una serie de condiciones, condicionantes y limitaciones cuyo fin es crear una “normalidad” obligada. Esto es, el reconocimiento oficial implicó, a la vez, una serie de candados que buscan institucionalizar, o controlar y estandarizar, el derecho electoral indígena, lo que se argumenta es antiautonómico y, por tanto, viola el espíritu e incluso la letra de las disposiciones legales relativas a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Todo lo anterior ha implicado, incluso, una idea generalizada de que estas condicionantes y limitaciones (que en realidad son candados) deben ser, normal o naturalmente, parte de las atribuciones o funciones de las instituciones estatales, lo que no es así. Por ende, esta normalidad en sí es problemática, en particular, por implicar una imposición y una institucionalización que no respeta realmente el pluralismo jurídico y la interculturalidad, sino que busca la asimilación y el control.

### Lenguaje y términos utilizados

Un tema de suma relevancia es el lenguaje del CIPPEO, pues nunca ha reflejado el pluralismo jurídico existente en el ámbito electoral de una forma precisa. Antes de la reciente reforma que aquí se analiza, el código se refería a los *usos y costumbres* y al *derecho consuetudinario*. El texto actual se refiere a los *sistemas normativos internos*, un término que también es limitante e impreciso.

El término más adecuado, que se ha utilizado en los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en obras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca del tema y que actualmente aparece en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca, es *sistemas normativos indígenas*. Otro que es también claro es el de *derecho electoral indígena*. Este término debió haber sido adoptado en la reforma al código.<sup>8</sup>

### La positivización de los sistemas normativos indígenas: una contradicción a la naturaleza de los mismos

En las discusiones políticas que se realizaron cuando las propuestas de reforma circulaban entre altos funcionarios públicos adscritos al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca y los diputados locales, existía mucha presión para requerir a los municipios a elaborar los llamados estatutos electorales.<sup>9</sup> En el texto final del código, los estatutos

<sup>8</sup> Es relevante señalar que *sistemas normativos indígenas* fue el término sugerido públicamente por el secretario de asuntos indígenas del gobierno del estado de Oaxaca, Adelfo Regino Montes, en el coloquio “Reforma política electoral. Oportunidades y riesgos” organizado por el IEEPCO en la Casa Chata en la ciudad de Oaxaca de Juárez en el año 2012. Regino fue ponente en el panel que abordó el tema de las reformas. Sin embargo, no fueron tomados en cuenta sus argumentos al respecto.

<sup>9</sup> En el foro citado, también fue clara la oposición de Regino a los estatutos, por razones semejantes a las que se exponen aquí.

no se establecieron como obligatorios, pero en el discurso del IEEPCO es muy común impulsar su creación en las comunidades.

Lo anterior busca positivizar al derecho indígena, lo obliga a tomar la forma del derecho occidental, un sistema normativo diferente en sus características y orígenes, tanto históricos como actuales. Los estatutos quedaron incluidos en varios artículos del código. También persisten los informes que siempre se han requerido a los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena.

El texto actual del CIPPEO hace alusión a los estatutos en el libro sexto, artículo 259, en el que también se requiere a los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena brindar información de sus procedimientos para nombrar a sus autoridades dentro de un plazo anterior a la realización de la asamblea:

#### Artículo 259

1. En el mes de enero del año previo a la elección ordinaria del régimen de partidos políticos, el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, solicitará a las autoridades de los municipios del régimen electoral normado en este Libro, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito las reglas de sus sistemas normativos internos relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo, entre otros los siguientes puntos:

- I.- La duración en el cargo de las autoridades locales;
- II.- El procedimiento de elección de sus autoridades;
- III.- Los requisitos para la participación ciudadana;
- IV.- Los requisitos de elegibilidad para ocupar cargos a elegir;
- V.- Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;

VI.- Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo interno , o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y

VII.- De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

2. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, y si aun hubiere municipios por entregar sus informes o estatutos electorales comunitarios, en su caso, el Instituto los requerirá por única ocasión, para que en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente

[...]

6. Los estatutos electorales comunitarios, se entenderán de naturaleza potestativa (CIPPEO, artículo 259, 2013).

Asimismo, el código establece, entre las atribuciones del Consejo General del IEEPCO, la de registrar y publicar los informes aquí mencionados y también los llamados estatutos electorales comunitarios que se elaboren:

Artículo 26

El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XLIII.- Acordar el registro y publicación de los informes y, en su caso, de los estatutos electorales comunitarios, que la instancia competente de los municipios que eligen a sus ayuntamientos bajo sus sistemas normativos internos, presente al Instituto, de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales y la Constitución Estatal (CIPPEO, artículo 26, 2013).

El hecho de que el IEEPCO requiera a los municipios informar, por escrito, los detalles de su procedimiento para nombrar a sus autoridades es un gesto impositivo. Si la máxima autoridad es la asamblea general comunitaria, no hay necesidad de que otra autoridad exterior tenga conocimiento del proceso que se utilizará en la asamblea en la que se designan cargos.<sup>10</sup>

Además, no queda claro en qué idioma se contempla que se escriban los estatutos, y si obligatoriamente se pide que sea en español, podría incurrirse en violaciones a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en vigor desde 2003. El artículo 7 de la citada ley consagra el derecho de los hablantes de lenguas indígenas de usar su lengua materna para cualquier asunto o trámite de carácter público, y el artículo 9 de proteger el uso de las lenguas indígenas en los ámbitos social, político, económico y cualquier otro. También contravendría el artículo 4 de la referida ley general que dicta que el español y todos los idiomas indígenas son lenguas nacionales y tienen la misma validez.

Cabe anotar que describir, por escrito, el derecho indígena, es algo difícil, y en una lengua extraña sería, en algunos casos, casi imposible. Sacar las normas jurídicas indígenas del contexto del que forman parte, sin un esfuerzo serio de un estudio jurídico-antropológico o monografía, es también inapropiado.

Asimismo, escribir obligatoriamente, aunque sea sólo una parte (como se exige en los informes) de las normas y procedimientos electorales

<sup>10</sup> Cabe mencionar que el IEEPCO no tiene ninguna intervención o función en las elecciones que se efectúan por el derecho electoral indígena. Únicamente puede asistir personal del organismo en calidad de observador, o participar en la organización de las elecciones, si el municipio lo solicita. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la población (o sus líderes, pues históricamente estas medidas se han efectuado sin realizar las consultas pertinentes a la comunidad) decide hacer uso de las urnas. Es una medida excepcional (de un sistema híbrido, con algunos rasgos del derecho electoral indígena y otros del sistema de partidos políticos) que se ha adoptado en algunas comunidades, como Pluma Hidalgo, ubicada en el Distrito de Pochutla, en la Región Costa, que se ha caracterizado en los últimos diez años por la intervención ilegal de los partidos políticos, el divisionismo que esto causa y la violencia resultante. Esta situación no ha permitido que funcione la asamblea, y ha orillado a que la población solicite que se coloquen urnas para nombrar a sus autoridades.

de las comunidades les quitaría su dinamismo, porque es imposible que se puedan plasmar, por escrito, todas las situaciones que se enfrentan de forma continua en las comunidades y que, justamente, se pueden resolver por la oralidad e incluso, cuando es necesario, por la flexibilidad de sus normas jurídicas.

Finalmente, el IEEPCO no tiene la autoridad (legal o moral) para exigir a las comunidades que le informen acerca de su normatividad, o sugerirles, aunque sea de forma potestativa, que escriban un estatuto electoral comunitario, pues esto viola su libre determinación y autonomía. Ellos tienen el derecho de aplicar su ordenamiento jurídico para el nombramiento de sus autoridades y no tiene que ser avalado de antemano o supervisado por una autoridad estatal.

**La obligación de avisar con antelación la fecha  
del nombramiento de autoridades:  
una intromisión antiautonómica**

En estrecha relación con lo analizado anteriormente se encuentra el tema de la obligación de avisar con antelación al instituto la fecha del nombramiento de autoridades, que siempre ha representado una intromisión inconstitucional en la vida de las comunidades.

No existe razón para que persista en el artículo 260 del código dicha disposición, pues representa una intromisión injustificada del IEEPCO en los asuntos autonómicos de las comunidades. Lo apropiado sería que simplemente se reportara al instituto, una vez realizada la asamblea, de sus resultados por medio de una copia del acta de asamblea, pues su nombramiento ya es un hecho legal porque se ha efectuado conforme a las normas y los procedimientos vigentes en la comunidad.

Asimismo, el requerimiento desconoce el hecho de que en el derecho electoral indígena, aunque, en general, existe una fecha en la que se realiza la asamblea para nombrar a las autoridades, puede cambiarse, por ejemplo, si no hay quórum o si la comunidad lo decide por alguna situación que

esté enfrentando. Aunque no sea común, es justo un reflejo de que es la misma asamblea la que, como máxima autoridad, puede, en casos extraordinarios, decidir desplazar el nombramiento de autoridades.

**Las constancias de validez y mayoría:  
una intromisión innecesaria a la esfera  
autonómica de las instituciones indígenas**

Desde las primeras reformas al código en 1995 en materia indígena, el extensivo papel o autoridad del hoy denominado IEEPCO en el ámbito del derecho electoral indígena ha incluido validar las elecciones en municipios que se rigen por dicho sistema. No existe lógica o razón imperante alguna para esto, y se considera que es una provisión radicalmente antiautónoma y, además, innecesaria.

De acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal y local, y los tratados internacionales vigentes, así como la jurisprudencia interamericana, el IEEPCO no tiene la autoridad de validar los nombramientos de autoridades en municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. El acta de asamblea por sí misma valida el nombramiento, por lo que simplemente este instituto puede reconocer que el proceso fue desarrollado y validado por las autoridades apropiadas para ello.<sup>11</sup>

En la reforma que aquí se analiza, no se tomó en cuenta esta paradoja, y el procedimiento sigue siendo el mismo. El artículo 263 establece lo siguiente al respecto:

---

<sup>11</sup> En este sentido, Regino Montes, en el multicitado panel, propuso al IEEPCO que lo que se expida sea simplemente una constancia de reconocimiento a la autoridad, que si bien ya ha sido nombrado en su propia comunidad por la máxima autoridad, la asamblea, tendría con este documento una forma de exigir que las autoridades foráneas o estatales también lo respeten (Regino 2012). Aunque lo anterior sería un avance, se nota el retraso en Oaxaca, donde no se puede considerar a una autoridad legítima nombrada por una comunidad indígena sin el aval o el reconocimiento de algún tipo por parte de la autoridad mestiza. Surge entonces la pregunta: ¿realmente se respeta la autonomía o no?

#### Artículo 263

1. El Consejo General sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos:
  - I.- El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección;
  - II.- Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos; y
  - III.- La debida integración del expediente.
2. En su caso, declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo (CIPPEO, artículo 263, 2013).

Incluso, para cualquier trámite o gestión, el acta de asamblea y el nombramiento expedidos por la autoridad comunitaria deben ser suficiente para demostrar su calidad de miembro del cabildo municipal. No hace falta una segunda validación por una institución estatal, y lo anterior es una violación clara a la libre determinación y a la autonomía indígenas y una subordinación innecesaria (e ilegal) de sus procesos e instituciones legales a las autoridades estatales.

En esta línea de ideas, el artículo 261 del código demuestra la contradicción aquí señalada, pues reconoce que el acta de asamblea debidamente firmada contiene todos los datos necesarios para que sea válido el proceso de nombramiento de autoridades, que se realiza según las leyes y los procedimientos de cada comunidad:

#### Artículo 261

1. En la jornada electoral se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos, definidos en sus sistemas normativos internos para el desarrollo de la elección.

2. Al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.
3. Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, harán llegar al Instituto el resultado de la elección, a más tardar a los cinco días de su celebración.
4. Se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbren la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, para el procedimiento de elección de autoridades locales (CIPPEO, artículo 261, 2013).

Al hacer llegar el resultado del nombramiento al IEEPCO, respaldado por el acta debidamente firmada, ya el resultado debe tener todo el respeto del referido instituto y también de los demás organismos gubernamentales, pues el acta de asamblea es ley, y refleja la decisión de la máxima autoridad comunitaria.<sup>12</sup>

Por ende, no se debió facultar al instituto para validar el nombramiento, como lo establece el artículo 263, sino simplemente para reconocerlo como acto válidamente consumado. Tampoco es necesario que sea el instituto quien expida la constancia de mayoría, pues el acta de asamblea

---

<sup>12</sup> En situaciones de particular complejidad, pueden existir dos actas de asamblea porque existe división, y por lo tanto, dos posibles nombramientos. En estos casos, es necesario un estudio más a fondo, para determinar cuál acta tiene más firmas o cuál asamblea siguió la normatividad propia, es decir, cuál fue "legal". La mejor forma de resolver estos conflictos sería por medio de una institución comunitaria, y después, una institución o consejo indígena regional, pues así serían personas conocedoras de la comunidad, de la región y de su ley. Con el esquema actual —en el que los conflictos se resuelven por foráneos, principalmente, el IEEPCO—, se debe basar principalmente en visitas a la comunidad, en lugar de las comparencias que realicen algunas personas que acuden a la ciudad capital para entender bien el sistema normativo del lugar y los hechos ocurridos, con base en testimonios orales (en la lengua materna de los miembros de la comunidad). También se deben solicitar informes (orales o escritos) de las autoridades de su derecho electoral vigente y los hechos ocurridos. Estas autoridades en algunos casos no serían la municipal o comunitaria, porque en casos extremos de disputa hay un vacío de poder, por lo que correspondería a otras autoridades —la asamblea general, el consejo de ancianos, las autoridades comunales (agrarias), etcétera—.

debe tener el mismo efecto. A la par de esta reforma, el instituto tendría que sensibilizar a todas las dependencias de gobierno para que acepten que el acta de asamblea y el nombramiento expedidos por las autoridades municipales o comunitarias tienen efecto de ley.

**La nulidad de nombramientos de autoridades en sistemas normativos indígenas: por su naturaleza, debe ser limitada tal acción por parte de autoridades estatales**

Cuando se considera la nulidad del nombramiento de autoridades realizado según las normas y los procedimientos electorales indígenas, es necesario tomar en cuenta que la naturaleza misma del proceso es diferente que la de una elección que se efectúa en el sistema de partidos políticos. Anular una decisión de asamblea es una intervención extrema, porque contradice lo que dijo la máxima autoridad de la comunidad, y puede representar una imposición anticonstitucional.

El tema no se tocó en la nueva reforma al código electoral local, y tampoco ha sido discutido suficientemente en el seno del TEPJF.<sup>13</sup> El artículo 86 del CIPPEO dicta lo siguiente al respecto:

Artículo 86

1. Cuando se declare nula alguna elección de diputados y de Gobernador, o de ayuntamientos tanto del régimen de partidos políticos como de sistemas normativos internos, las elecciones extraordinarias que se celebren se sujetarán a las disposiciones de este Código. En cuanto a los partidos políticos, se sujetarán a la convocatoria que expida el Instituto, previo Decreto que el Congreso emita dentro de los noventa días siguientes a la declaración de nulidad. La convocatoria establecerá

<sup>13</sup> En relación con el derecho electoral indígena vigente en las comunidades de Oaxaca, aparentemente, es más común que el TEPJF invalide un nombramiento de autoridades que el Tribunal local. Sin embargo, sería importante realizar una investigación para arrojar datos al respecto.

un plazo razonable, para el efecto de que se pueda agotar la cadena impugnativa (CIPPEO, artículo 86, 2013).

El lenguaje utilizado en el artículo es muy vago al establecer que, en caso de una elección extraordinaria, el nombramiento se sujetará a las disposiciones del código. No se sabe a qué disposiciones se refiere —las relativas al respeto del derecho electoral indígena vigente en el lugar, u otras, que no tienen vigencia en la comunidad—. Además, es relevante destacar que el término *elección extraordinaria* no existe en el derecho electoral indígena y es una idea ajena a los ordenamientos jurídicos indígenas.

Es también necesario señalar que en el caso de municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas, la causa de nulidad tendrá que basarse en una violación al propio procedimiento electoral del lugar, pues es la ley vigente en la comunidad; a una determinación de la asamblea general, que es la máxima autoridad; o a una norma constitucional que al momento de la ponderación, caso por caso, se determina que es de mayor importancia que el ejercicio de la libre determinación y la autonomía indígenas, tomando en cuenta las características mismas de los sistemas normativos indígenas, como son privilegiar el bien colectivo y el servicio a la comunidad, el cumplimiento de los cargos en forma de escalafón y según la determinación de la asamblea general donde aún sobreviven los sistemas de cargos y la existencia de normas en relación con las obligaciones y derechos que son particulares a cada comunidad.

Asimismo, no se debe privilegiar los derechos o intereses individuales sobre los colectivos en las comunidades indígenas, pues eso rompe con la lógica del reconocimiento de la autonomía. Ni siquiera en el sistema de partidos políticos, donde el enfoque sí es el individuo, se sobreponen los derechos de los individuos a los de la colectividad, y debe presentarse una causal específica de nulidad que además tuvo un efecto o peso determinante en la elección. Se deberían aplicar estándares por lo menos igual de rigurosos al invalidar un nombramiento de autoridades realizado por una asamblea.

Además, es necesario que todas las autoridades contemplen que el impacto y el resultado real de anular un nombramiento de autoridades en una comunidad indígena es la intervención directa de foráneos en la vida de ésta. En Oaxaca, lo anterior es de particular relevancia dado que aún existe la figura, tan poco conocida en otros estados, de administradores municipales, que son nombrados en la actualidad por el Congreso del estado de Oaxaca, y que casi nunca son de la comunidad, sino que llegan con claros lazos con algún político poderoso. Disponen de los fondos que llegan al municipio sin tener que rendir cuentas a la comunidad (carecen además de la facultad para convocar asambleas, en las que se fijan las obras a realizarse y se transparentan gastos), y su gestión es difícilmente benéfica para el pueblo. Lo anterior implica un desconocimiento de la lengua, la geografía, la cultura y las leyes del lugar, así como una gran dificultad para ganar la confianza de la gente.

En el sistema de partidos políticos, cuando se anulan casillas, o, incluso, toda una elección, no es común que la autoridad judicial ponga en duda la legitimidad, la constitucionalidad o los valores y las leyes que fundamentan dicho sistema electoral. Lamentablemente, no es el caso en los asuntos relativos al derecho electoral indígena, porque caso por caso se discuten estos temas, hecho que refleja el escepticismo y el desconocimiento al respecto que permea entre las autoridades estatales y las federales.

Finalmente, anular una decisión de la asamblea de forma tajante no permite que haya una reflexión o reforma acerca de la problemática que haya identificado el Tribunal que resolvió el caso. Por ejemplo, si hay una regla del derecho electoral indígena vigente en la comunidad que al ser ponderada de forma garantista, es decir, buscando la maximización de la autonomía y la minimización de la intromisión de autoridades estatales, pueda violar algún derecho humano, una opción menos perjudicial para las comunidades sería darles una oportunidad para dialogar el tema internamente y proponer una solución o un cambio propios para el siguiente nombramiento. Al sólo anular el nombramiento, no se les permite este derecho, y se pone directamente en crisis todo un ordenamiento jurídico.

### **La resolución de conflictos por las autoridades indígenas: un ejercicio de la jurisdicción indígena reconocido por la Constitución federal y local y los tratados internacionales vigentes**

En el caso de conflictos relacionados con el nombramiento de autoridades en municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas, deben ser, en ejercicio de la autonomía y el autogobierno, las autoridades comunitarias las que en primera instancia los resuelvan. La intervención de autoridades estatales debe ocurrir solamente si así lo solicita la misma comunidad, por medio de una decisión de la asamblea general comunitaria.

El reconocimiento verdadero de la justicia y la jurisdicción indígenas es un tema que, en general, está pendiente en Oaxaca por la falta de una ley de justicia indígena, pero el marco normativo está claro al respecto. El artículo 112 de la Constitución política de Oaxaca establece lo siguiente:

#### Artículo 112

La Jurisdicción Indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 16 de esta Constitución (CPEO, artículo 112, 2013).

Sin embargo, a pesar de la referida disposición y el marco nacional (artículo 2 constitucional) e internacional vigente, el tema no se analizó de forma adecuada en la reciente reforma al código electoral oaxaqueño.

Es preciso señalar que hubo un pequeño avance en torno al tema, pues el artículo 264 (CIPPEO, 2013) menciona que primero se debe acudir a los llamados *mecanismos internos de resolución de conflictos*, aunque no establece la obligación legal, por ejemplo, de declarar improcedente una demanda recibida por autoridades estatales (por ser cosa juzgada), al existir una resolución de una autoridad comunitaria.

Asimismo, se establece que todavía los conflictos se resolverán en el IEEPCO y el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, ambas instituciones compuestas por profesionales del derecho occidental a quienes no se exige tener conocimiento y experiencia en el tema de los sistemas normativos indígenas.

A continuación, se reproduce el artículo 264 del multicitado código, que trata acerca del tema:

#### Artículo 264

1. En caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, éstos agotarán los mecanismos internos de resolución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.
2. El Consejo General conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación e integración de los órganos de gobierno locales bajo los sistemas normativos internos. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes.
3. Cuando se manifieste alguna inconformidad con las reglas del sistema normativo interno, se iniciará un proceso de mediación cuya metodología y principios generales serán regulados por los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General.
4. Cuando se promueva alguna inconformidad con el acuerdo del Consejo General, por el cual se declara la validez de la elección, se tramitará con las reglas que para el caso señale la Ley procesal de la materia. (CIPPEO, artículo 264, 2013).

El artículo 265 representa un esfuerzo para que el IEEPCO base sus decisiones respecto a las comunidades que se rigen por el derecho electoral indígena en, como se le denomina, las opiniones de expertos. En el caso de Oaxaca, dichas opiniones o estudios podrán ser emitidas por la Secretaría

de Asuntos Indígenas del gobierno del estado de Oaxaca, por investigadores del CIESAS o del Centro INAH Oaxaca, entre otros. Aquí se reproduce el texto del referido artículo:

Artículo 265

En casos de controversias durante el proceso electoral y antes de emitir el acuerdo de calificación de la elección, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos podrá solicitar la opinión de instituciones públicas calificadas, para emitir criterios en sistemas normativos internos y con base en ello, tomar las siguientes variables de solución (CIPPEO, artículo 265, 2013).

Otra opción que no se incorporó en el nuevo código electoral local es la de solicitar información acerca de su sistema normativo, en una comparecencia (oral), que se realizaría en su lengua materna, a las autoridades; exautoridades; al consejo de ancianos, si la comunidad lo tuviera; la autoridad comunal o ejidal, o la que sirve en los cargos relativos a los ritos religiosos de la comunidad (mayordomos, junta vecinal, etcétera). Al efectuarse la audiencia en la ciudad capital, se tendría que apoyar con el traslado de las personas, por lo que lo ideal sería que se realizara en la comunidad. La segunda alternativa importante que debía plasmarse en el código electoral local es solicitar que por medio de una consulta en la asamblea general, o, en su caso, a la asamblea general de comuneros, se informe acerca del ordenamiento jurídico indígena vigente en la comunidad, y la información, levantada en un acta de asamblea, se envíe al IEEPCO.

Los mismos artículos 265 y el 266 del CIPPEO también hacen referencia a procesos de mediación que organizará el instituto, en vez de establecer que recaiga en una autoridad indígena, por ejemplo, un consejo de ex autoridades comunitarias de la región, quienes mejor conocen el contexto y el sistema normativo del lugar. Esto no sólo viola el respeto a la jurisdicción indígena, sino que tiene pocas probabilidades de éxito, dado que la

mayoría de los funcionarios del instituto electoral estatal carecen de conocimiento del derecho electoral indígena, además, establecen lazos claros con los partidos políticos, y las mediaciones generalmente parecen más bien negociaciones políticas, en las que sólo se invita a lo que suelen llamar *partes en conflicto* o *personas representativas* de la comunidad. El proceso es prácticamente secreto y poco transparente, se mantiene fuera de la discusión a la comunidad. Estas cuestiones deben ser discutidas y resueltas en las asambleas generales de las comunidades, no detrás de puertas cerradas.

Los acuerdos logrados en el proceso que se describe como mediación electoral sólo podrán ser válidos si la asamblea general comunitaria los acepta por mayoría o consenso. Además, en todo momento del proceso, las comunidades involucradas deben ser consultadas mediante sus propios órganos de deliberación, principalmente, la asamblea general, y dar su consentimiento libre, previo e informado con respecto a cada decisión que se tome.

Todo lo anterior demuestra la necesidad de discutir ampliamente la resolución de conflictos relativos al derecho electoral indígena por las propias autoridades indígenas. La promulgación de una ley de justicia indígena de avanzada debe incluir esta temática.

**Los requisitos para participar en el proceso de nombramiento de autoridades: un elemento importante del derecho electoral indígena que depende del estatus como miembro de la comunidad y del cumplimiento de las obligaciones comunitarias**

En torno a los requisitos establecidos en el CIPPEO para el ejercicio del voto, en la reforma se omitió aclarar diferencias importantes entre el sistema de partidos políticos y el derecho electoral indígena. El artículo 9 es ilustrativo de este problema:

#### Artículo 9

1. Para el ejercicio del voto, los ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I.- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- II.- Contar con credencial para votar con fotografía o resolución del Tribunal Electoral;
- III.- Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- IV.- Aparecer en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de su domicilio; y
- V.- Emitir el sufragio en la sección electoral que corresponda a su domicilio, salvo en los casos de excepción señalados expresamente por este Código (CIPPEO, artículo 9, 2013).

Respecto a este artículo, es importante aclarar que se trata del sistema de partidos políticos, dado que, de acuerdo con los sistemas normativos indígenas, como se mencionó anteriormente, hay requisitos propios. Por ejemplo, no se exige la credencial de elector, sino la pertenencia a la comunidad y el cumplimiento de sus obligaciones.<sup>14</sup> Lo mismo se ha considerado en el artículo 12, así que debió ajustarse la redacción del artículo 9 para aclarar que se refiere al sistema de partidos políticos:

#### Artículo 12

En los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos internos, los requisitos para el ejercicio del voto,

---

<sup>14</sup> Éste fue uno de muchos requisitos con los cuales la joven Eufrosina Cruz Mendoza no cumplió en su comunidad de origen, donde no había vivido por muchos años y, por lo tanto, no era ciudadana activa al querer ser presidenta municipal sin jamás haber cumplido un cargo anterior. Es decir, pretendía brincar al máximo cargo, en lugar de respetar el escalafón. Tampoco cumplía con el tequio y otras obligaciones comunitarias. Su postura fue la de una persona que, al salir de su comunidad a estudiar, regresó ya con la mentalidad y la cosmovisión no de respeto al derecho electoral indígena, sino del deseo por el poder que caracteriza al sistema de partidos políticos. Su actitud causó un choque lamentable para su comunidad de origen, que sufrió y sigue sufriendo un estigma no merecido que, además, fue resultado, justamente, de las actitudes racistas existentes en el estado, en especial del gobierno, hacia los sistemas jurídicos indígenas.

los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal (CIPPEO, artículo 12, 2013).

### **La selección de consejeros electorales y la redistribución: algunas propuestas**

En torno a las disposiciones relacionadas con la selección de consejeros electorales contenidas en el artículo 19, el texto reformado establece lo siguiente:

#### Artículo 19

1. Los consejeros electorales propietarios y suplentes, serán electos conforme a las bases siguientes:

A).- El Congreso, a través de la Comisión que determine el Pleno hará la consulta a la ciudadanía para la postulación de aspirantes a consejeros electorales; así como el procedimiento de selección de aspirantes.

B).- Se emitirá y publicará una convocatoria a través del portal electrónico del Congreso, así como en los diferentes medios de comunicación, incluidos el Periódico Oficial y los medios comunitarios del Estado, con el objeto de allegarse propuestas de aspirantes a consejeros electorales propietarios y suplentes, conforme al criterio de renovación escalonada y atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como a los principios de pluralidad, paridad de género, apartidismo y no discriminación (CIPPEO, artículo 19, 2013).

En cuanto a la convocatoria, debió establecerse su envío a los 570 municipios, tanto en español como en las lenguas indígenas allí habladas, de forma oral y por escrito, y su difusión en las cuatro radiodifusoras de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Asimismo, es importante que la consulta que se menciona se haga en las comunidades indígenas, se envíe la información para que los candidatos sean propuestos en la asamblea general, en los lugares donde se rigen por el derecho electoral indígena, y por medio de urnas, en los que está establecido el sistema de partidos políticos.

Lo anterior es especialmente relevante mientras el IEEPCO, particularmente, el Consejo General, tenga atribuciones en los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena. Sólo así habrá consejeros que conozcan realmente los sistemas electorales indígenas y que no dudarán en hacer cumplir la prohibición clara de la intervención de los partidos políticos en los municipios dirigidos por el derecho indígena, contenida en el artículo 262 del nuevo código:

Artículo 262

1. Queda prohibida toda injerencia de partidos políticos, organizaciones político-sociales, o agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal; así como cualquier otra circunstancia que actúe en detrimento de los sistemas normativos internos de los municipios, o que los asimile al régimen de partidos políticos, o que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional. La contravención a esta prohibición será sancionada conforme a este Código o a la Ley.
2. Se sancionará, en términos de las leyes aplicables, la utilización de programas sociales del gobierno federal y estatal, instancias de gobierno, organizaciones y agrupaciones político-sociales, o agentes externos de otra índole en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal (CIPPEO, artículo 262, 2013).

Por otra parte, los atributos del Consejo General del IEEPCO incluyen la redistribución, tal como lo considera el artículo 26, fracción XIII del nuevo código electoral local. Aquí fue necesario haber especificado, como lo

estipula el Instituto Federal Electoral (IFE) para los procesos federales, que en la modificación de los distritos se tomará en cuenta la territorialidad de los pueblos y las comunidades indígenas y se buscará propiciar su representación en la legislatura local y el registro de sus candidatos *designados por los mecanismos propios de las comunidades*, Martínez los llama “representantes comunales” (Martínez a Mesri 2011).

### *Conclusiones*

El presente artículo argumenta que, en relación con los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, hubo casi nulo avance con la reciente reforma al código electoral de Oaxaca. Es así que quedan pendientes diversos temas de suma relevancia para la vida autonómica de las comunidades originarias.

Peor aún, como siempre, los referidos pueblos no fueron consultados, y el proceso para aprobar las reformas se realizó exclusivamente en el seno del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con la intervención de los partidos políticos allí representados y algunas dependencias gubernamentales, principalmente, el IEEPCO. Lo anterior representa una violación directa a los términos del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, lo que resulta, después de un escrutinio judicial estricto y garantista, en la inconstitucionalidad de las reformas adoptadas.

#### **La consulta y el consentimiento libre, previo e informado**

La consulta que se debe hacer a los pueblos y las comunidades indígenas cuando el Estado toma una decisión o decreta una ley que los afecta es un principio fundamental del Convenio número 169 de la OIT, que dicta, en su artículo 6, que dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a

un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone, en su artículo 19, lo siguiente:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado (Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 19, 2008).

Es imposible ignorar la importancia de este tema, pues desde que entró en vigor en México el Convenio número 169 de la OIT, que por medio de los artículos 1 y 133 forma parte de la ley suprema del país, es obligatoria la consulta acerca de cualquier decisión que concierne o afecta a los pueblos y las comunidades indígenas.

Sólo adoptando una cultura política de consultas sería posible el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el gobierno mexicano. Así también, es poco probable que haya más eficiencia en las acciones gubernamentales y, por ende, una mejoría en el nivel de vida colectiva de los pueblos indígenas, sin el referido cambio en la cultura política de la entidad federativa.

Finalmente, realizar reformas tan trascendentales para la vida de las comunidades indígenas sin llevar a cabo las consultas previas pone en duda la seriedad del gobierno de Oaxaca en relación con el respeto hacia los pueblos originarios, que desde varias generaciones buscan una nueva relación entre ellos y el Estado basada en la dignidad, la no discriminación y el respeto a la diferencia.

En conclusión, en el desarrollo de la reciente reforma, se desaprovechó una oportunidad histórica para realizar una lectura seria del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, con miras a

un respeto verdadero a la libre determinación y a la autonomía indígenas. Los mismos pueblos y comunidades seguirán haciendo claras sus demandas en este sentido, pues lo que se busca es el fin de la imposición de la “normalidad” institucionalizada que incumple con la letra y el espíritu del marco normativo vigente en la materia.

### *Fuentes consultadas*

- Adonon Viveros, Akuavi. 2011. “El derecho indígena arrinconado por el occidental”. *La Jornada del campo* 49, 15 de octubre, suplemento informativo de *La Jornada*.
- Barabas, Alicia. 2010. Los sistemas normativos frente a las nuevas alternativas religiosas en Oaxaca. En *Dinámicas culturales. Religiones y migración en Oaxaca*, coords. Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé, 99-174. Oaxaca: Conaculta/INAH/Gobierno del Estado de Oaxaca/Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca.
- Bartolomé, Miguel A. 1999. El pueblo de la lluvia. El grupo etnolingüístico *ñuu savi* (mixtecos). En vol. 1 de *Configuraciones étnicas en Oaxaca*, coords. Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé, 135-88. México: INAH/INI.
- Campos, Luis Eugenio. 1999. Negros y morenos. La población afromexicana de la Costa Chica de Oaxaca. En vol. 2 de *Configuraciones étnicas en Oaxaca*, coords. Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé, 147-82. México: INAH/INI.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2013. México: TEPJF.
- Convenio número 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. 2007. Disponible en [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf) (consultada el 17 de octubre de 2013).
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen. 2009. *Supervivencia de un derecho consuetudinario en el Valle de Tlacolula*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura/Porrúa.

- . 2011. Entrevista con la autora. Oaxaca de Juárez, 9 de abril.
- CPEO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2013. México: TEPJF.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Agenda de Amparo 2013*. México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2008. Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 17 de octubre de 2013).
- Díaz, Floriberto. 2007. *Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, comps. Sofía Robles Hernández y Rafael Cardoso Jiménez. México: UNAM.
- Educa. Servicios para una Educación Alternativa. 2004. Reflexiones de los participantes. *Seminario Reconstitución de los Sistemas Políticos en Municipios Indígenas de Oaxaca*, 67-74. Oaxaca: Educa.
- Escalante Betancourt, Yuri. 1994. *Etnografías jurídicas de coras y huicholes*. México: INI.
- Flanet, Veronique. 1977. *Viviré, si Dios quiere*. México: INI.
- Gómez, Magdalena. 2002. Derecho indígena y constitucionalidad. En *Antropología jurídica: Perspectivas socio-culturales en el estudio del derecho*, ed. Esteban Krotz, 235-77. Barcelona: Anthropos/UAM Iztapalapa.
- Hernández Díaz, Jorge. 2007. Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca. En *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, coord. Jorge Hernández Díaz, 35-86. México: Siglo XXI/UABJO.
- Izquierdo y de la Cueva, Ana Luisa. 2005. *Términos básicos sobre derechos indígenas*. México: CNDH.
- Krotz, Esteban. 2001. Antropología jurídica y cultura maya actual: introducción a la temática y las características de esta obra colectiva. En *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas*

- peninsulares*, coord. Esteban Krotz, 1-17. Mérida: PNUD/Universidad Autónoma de Yucatán.
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Disponible en [www.inali.gob.mx](http://www.inali.gob.mx) (consultada el 17 de octubre de 2013).
- Martínez Luna, Jaime. 2010. *Eso que llaman comunalidad*. Oaxaca: Conaculta/Secretaría de Cultura-Gobierno del Estado de Oaxaca/Fundación Alfredo Harp Helú.
- . 2011. Entrevista con la autora. Guelatao de Juárez, 25 de noviembre.
- Nahmad Sittón, Salomón. 2002. Autonomía indígena y la soberanía nacional: el caso de la ley indígena de Oaxaca. En *Constitución y derechos indígenas*, coord. Jorge Alberto González Galván, 183-207. México: UNAM.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. 2007. *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*. México: Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena.
- Regino Montes, Adelfo. 2012. Conferencia presentada en el panel Elecciones por sistemas normativos internos, del coloquio “Reforma política electoral. Oportunidades y riesgos”, 17 de abril de 2012, en Oaxaca de Juárez, Oaxaca.
- Ser. Servicios del Pueblo Mixe. 1995. *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*. Oaxaca: Ser.
- Valdivia Dounce, María Teresa. 2010. *Pueblos mixes: sistemas jurídicos, competencias y normas*. México: IIA-UNAM.
- Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

