La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario

David Recondo

▶ **To cite this version:**

David Recondo. La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, 2013, 17, pp.1-57. hal-01024780

HAL Id: hal-01024780

https://sciencespo.hal.science/hal-01024780

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

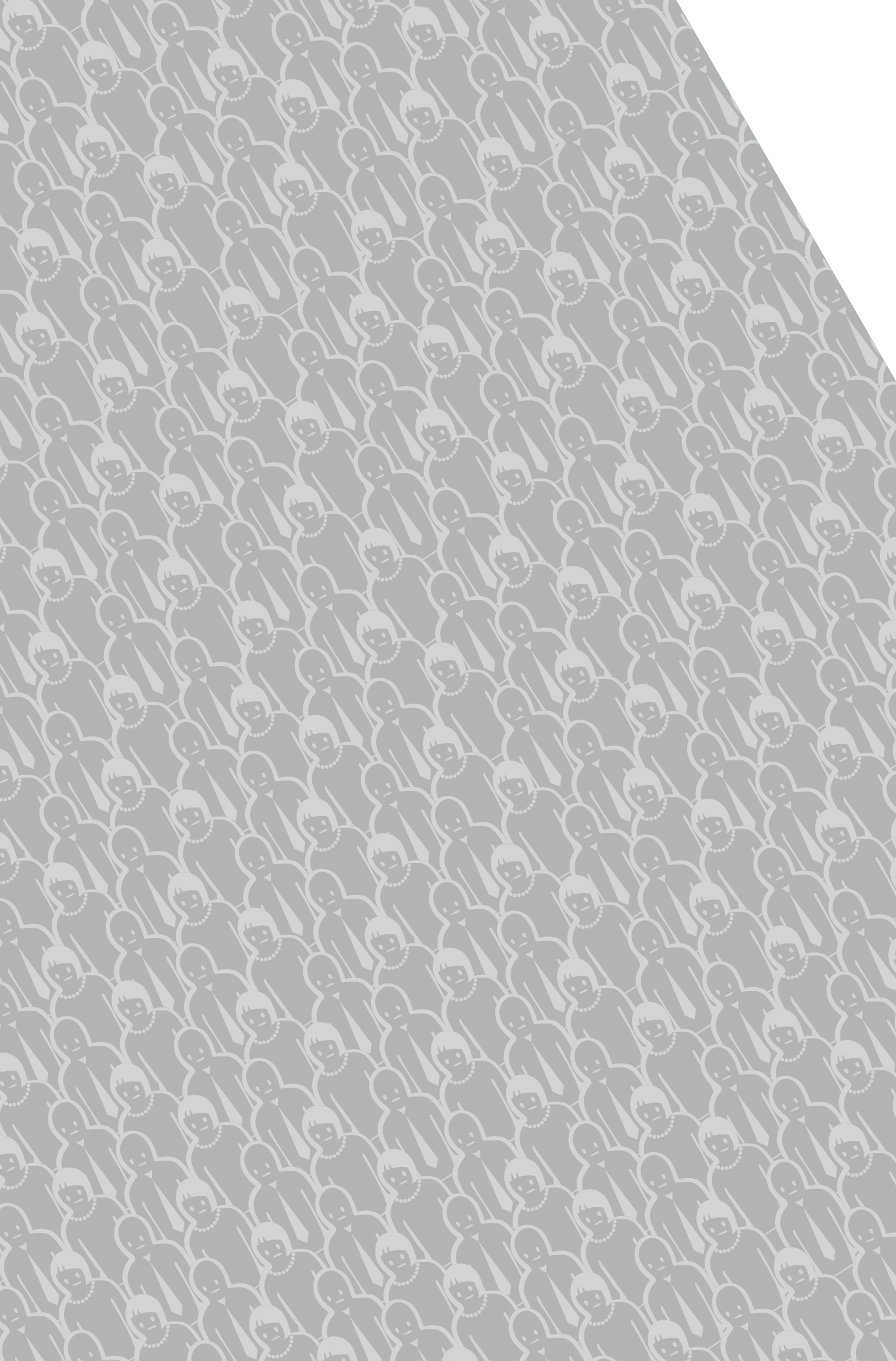
LA JURISPRUDENCIA DEL TEPJF EN

ELECCIONES REGIDAS POR EL DERECHO

CONSUETUDINARIO

17 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

David Recondo



17 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario

David Recondo

Investigador titular en el Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales de Sciences Po (Sciences Po-CERI, París) y director de la cátedra Sciences Po en El Colegio de México.

340.7
R548j

Recondo, David.

La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario / David Recondo. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

57 pp.-- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 17)

ISBN 978-607-708-163-0

1. Derecho consuetudinario. 2. Usos y costumbres. 3. Derecho indígena – México. 4. Jurisprudencia electoral. 5. Sistemas electorales – México. 6. Derechos políticos. I. Título. II. Serie.

Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

Primera edición 2013.

DR. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-163-0

Impreso en México.

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente
Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dr. Alejandro Martín García
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

ÍNDICE

Presentación 9

Introducción 11

Los usos y costumbres como norma
de derecho electoral. Un recorrido histórico 12

Democracia comunitaria y democracia
electoral. Más allá del mito diferencialista 18

Los conflictos y su resolución política
en las elecciones por usos y costumbres 28

El contencioso electoral en usos y costumbres.
Entre ortodoxia liberal y multiculturalismo 32

Conclusiones 54

Fuentes consultadas 56

PRESENTACIÓN

En la actualidad —a raíz de que en el año 2001 se reconoció constitucionalmente la composición pluricultural de la nación y, en consecuencia, el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación y autonomía para organizarse y elegir a sus autoridades mediante sus procedimientos tradicionales— se ha ido manifestando un universo electoral e impugnativo ciertamente inédito, que exige soluciones prontas dadas las características de inmediatez y de periodización propias de cualquier proceso electoral.

Con esa perspectiva, David Recondo presenta este estudio, en el que fija su atención en el análisis de los derechos del ciudadano respecto de los de la comunidad en lo que toca a las elecciones de derecho consuetudinario, todo ello enmarcado dentro de las resoluciones y criterios que al respecto ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Destaca la capacidad de síntesis y concreción del autor para estudiar en unas cuantas páginas un tema que se presta a una polémica muy amplia. Dado que en el estado de Oaxaca se llevan a cabo este tipo de elecciones de manera generalizada —de los 570 municipios que integran la entidad, 417 votan por medio de usos y costumbres—, el estudio se ubica en ese marco normativo.

En el texto se señalan antecedentes que provienen de la década de 1990, cuando comenzó a colapsarse el monopolio partidista que orientaba la política local y se hicieron escuchar las voces disidentes que pugnaban por dar espacio a las comunidades indígenas centenariamente marginadas, aunque manipuladas por grupos de poder determinantes.

Con el propósito de llevar un orden coherente en su exposición, el autor reseña el origen y la evolución de los usos y costumbres electorales de la región, resaltando el hecho de que fueron los colonizadores españoles quienes propiciaron el nombramiento de las autoridades de las comunidades relativamente autónomas que denominaron repúblicas.

El recorrido histórico le permite señalar el mito que se ha formado respecto de que el voto individual está reñido con la democracia

comunitaria, que pareciera ser —a juicio de la versión indigenista— más eficiente que la democracia liberal-representativa imperante en México. Por eso, el autor observa que en la democracia comunitaria lo que se pretende es consensar las decisiones y por ello los miembros de una comunidad indígena pueden prolongar sus sesiones para tratar de ponerse de acuerdo y obtener una postura que armonice los puntos de vista de los miembros que la integran.

También hace notar lo difícil que ha resultado para las autoridades electorales locales y para el TEPJF —desde el emblemático caso de Asunción Tlacolulita en 1999 hasta las últimas impugnaciones en la materia— el ir encontrando puntos de concordancia y de equilibrio entre las directrices características de las elecciones consuetudinarias y las de los partidos políticos. Esto particularmente en temas como la universalidad del voto, en el que las comunidades entienden que la facultad de ejercicio electoral está condicionado a la prestación de servicios comunitarios y no simplemente a cumplir con los requisitos constitucionales para ostentar la calidad de ciudadano.

Igualmente enfatiza la importancia de los votos particulares emitidos por algunos magistrados del Tribunal, con los cuales se van marcando nuevos derroteros para tomar en cuenta este tipo de elecciones. Por ello, afirma que de alguna manera las sentencias del TEPJF muestran la inquietud por ajustar "las diferentes interpretaciones del derecho y del buen gobierno en una sociedad marcada por la diversidad étnicocultural. Algo impensable hace apenas una década".

En conclusión, por los puntos que aborda, por la experiencia que manifiesta, por la claridad de su exposición y por lo oportuno de los temas analizados en torno al derecho electoral consuetudinario, queda clara la importancia de consultar reflexivamente esta obra para comprender mejor una realidad tan delicada y trascendente de la democracia mexicana contemporánea.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento —el 30 de agosto de 1995— de los usos y costumbres como normas y prácticas de nombramiento de las autoridades municipales en Oaxaca, creó una situación sin precedente en México y en América Latina.

En esa ocasión, el Congreso de Oaxaca aprobó la creación de un libro adicional en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (CIPPEO), en él autorizó que las comunidades del estado nombraran a sus autoridades municipales en asambleas públicas, sin la intervención directa de los partidos políticos y fuera de la fecha oficial de las elecciones trienales, como lo venían haciendo desde la Colonia. Con ello se crean dos tipos de municipios: unos donde la renovación de los ayuntamientos se hace según la costumbre —417[1] municipios en total— y otros donde los partidos políticos registran candidatos antes del día oficial de las elecciones —los 152 municipios restantes del estado—.

En este número de Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral se analizará la manera en que se ha ido formando la diferencia entre dos sistemas normativos en lo contencioso electoral: el del Estado (derecho positivo) y el de las comunidades (derecho consuetudinario). Mi argumento es que tal diferencia es el resultado de una construcción política moderna —más que una herencia "milenaria"— que el juez electoral federal ha tendido a tomar como un hecho antropológico "duro", una realidad sumamente híbrida y lábil. Así pues, al soslayar la historicidad de los llamados usos y costumbres como forma sincrética de organización política, los magistrados del TEPJF han reproducido un falso argumento, el de la oposición ontológica entre los derechos del ciudadano y los de la comunidad, creando así un dilema jurídico difícil de resolver. No obstante, también se mostrará cómo aparece —en algunas sentencias de 2011 y 2012— una posición más conciliadora que busca tutelar el sufragio universal y la libre determinación de las comunidades indígenas.

[1] En 1995 los municipios cuyas elecciones se regían por el derecho consuetudinario eran 412; en 1998, éstos aumentaron a 418; en 2013, tras el cambio de régimen del municipio de San Andrés Cabecera Nueva, de derecho consuetudinario a partidos políticos, quedaron 417 bajo el primer régimen y 153 bajo el segundo.

La demostración se articulará en cuatro capítulos. En el primero se hará un breve recorrido del proceso político-legal de reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad mexicana y oaxaqueña, y de la legalización de los usos y costumbres como normas de derecho electoral. En el segundo capítulo se analizarán los rasgos de alteridad que caracterizan las normas de derecho consuetudinario; esto permitirá demostrar que la diferencia entre las prácticas político-electorales comunitarias y las no-comunitarias es menos radical de lo que los intelectuales y líderes indígenas, como los antropólogos y filósofos, afirman. En particular, se insistirá en el origen a la vez colonial y posrevolucionario de las instituciones comunitarias de Oaxaca, así como en el proceso de "producción" de una "frontera normativa" —a partir de 1990— en el contexto de consolidación del multipartidismo competitivo en México. En el tercer capítulo se abordarán los conflictos que han surgido periódicamente —desde 1995— en las elecciones que se rigen por las normas de derecho consuetudinario y el tratamiento político que se les ha dado en el ámbito estatal. En el cuarto y último capítulo se analizará la manera en que el juez electoral federal ha resuelto las controversias en torno a esas elecciones atípicas, cuyas normas son cuestionadas en el seno mismo de las comunidades. En particular, se mostrará cómo el recurso de impugnación —el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC)— lleva inevitablemente a oponer los derechos individuales y colectivos, obligando al juez a privilegiar los primeros. También se estudiará la forma en que las sentencias del TEPJF han ido, poco a poco, pronunciándose respecto al fondo de las controversias y normando los procedimientos de elección de autoridades municipales con el régimen consuetudinario.

LOS USOS Y COSTUMBRES COMO NORMA DE DERECHO ELECTORAL. UN RECORRIDO HISTÓRICO

La reforma electoral oaxaqueña que legaliza los usos y costumbres en la elección de autoridades municipales no es un hecho aislado; corresponde a un giro multiculturalista en América Latina. Las voces "diferencialistas" de intelectuales y líderes indígenas se de-

jan escuchar con mayor fuerza cuando los gobiernos de la región asumen el fracaso del modelo desarrollista articulado en torno al Estado interventor. Los reclamos de autonomía por parte de las comunidades indígenas le caen como anillo al dedo a una clase política que asume los preceptos básicos del Consenso de Washington: darle mayores responsabilidades a la sociedad civil y a las comunidades (barriales, rurales, indígenas y no indígenas) en el fomento del desarrollo y en la gestión pública. En México, a ese cambio de modelo económico se suma la crisis profunda del régimen del partido hegemónico, amenazado por las crecientes disidencias que tienden a expresarse fuera de los marcos corporativos establecidos desde 1930. Ese contexto explica, en gran parte, que los más diversos y antagónicos actores coincidan en el propósito de crear un sistema electoral dual.

EL "MOMENTO" MULTICULTURALISTA EN AMÉRICA LATINA Y EN MÉXICO

En la década de 1990, una docena de estados latinoamericanos emprenden reformas constitucionales que reconocen el carácter multicultural de sus sociedades. En realidad, estas reformas parecen más bien medidas simbólicas dirigidas a la comunidad internacional, en vísperas del "Quinto centenario del encuentro de dos mundos", en 1992. En México, en 1989, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari promueve la aprobación, mediante el Congreso federal, del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en derechos de los pueblos indígenas y tribales de los países independientes. En 1991, los mismos legisladores incluyen en la Constitución una referencia a la "composición pluricultural" de la nación mexicana. Pero no sigue una verdadera reforma federal. Hay que esperar el levantamiento zapatista, el 1 de enero 1994, para que la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas sea examinada de nuevo.

El 16 de febrero de 1996, tras negociaciones conflictivas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firman los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. El gobierno se

compromete a promover la autonomía de los pueblos indígenas al reconocer en la ley sus "sistemas normativos" y —ante todo— sus procedimientos tradicionales para designar a las autoridades municipales. Además se compromete a emprender las reformas necesarias para que los indígenas tengan acceso a la justicia, la educación y el desarrollo económico, respetando sus particularidades culturales. Las reformas también deben permitir el acceso de los indígenas a la representación política (local y federal) sin la mediación de los partidos políticos. Sin embargo, en el momento de legislar, los desacuerdos en torno a la noción y el alcance de la autonomía reaparecen. El gobierno se opone a la iniciativa de reforma constitucional redactada por una comisión plural de diputados federales, al invocar el peligro que representa para la "unidad nacional" la creación de jurisdicciones especiales para los indios.

Así, la reforma queda estancada en el ámbito federal hasta el 14 de agosto de 2001, cuando el Congreso de la Unión aprueba —tras largas y controvertidas negociaciones— el proyecto de reforma constitucional propuesto por el presidente Vicente Fox. Mientras tanto, la política de "reconocimiento" se concreta en Oaxaca, al incorporarse los usos y costumbres de los municipios indígenas en el código electoral local en agosto de 1995, iniciativa del gobernador Diódoro Carrasco Altamirano. Esta reforma es la primera en un país en el que la tradición jurídica, heredada del siglo XIX, siempre se opuso al reconocimiento de derechos específicos atribuidos según criterios etnoculturales.

LA INVENCIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL DUAL EN OAXACA

La reforma aprobada en 1995, por el congreso estatal de Oaxaca, crea un libro adicional en el código electoral. Éste sólo contiene cinco artículos sobre los usos y costumbres aplicados por las comunidades en el nombramiento de sus ayuntamientos. El nuevo libro únicamente remite a los municipios que "desde tiempos inmemoriales o a lo menos tres años" (CIPPEO, artículo 110, 1995) han aplicado este tipo de procedimiento. La definición es vaga y

tautológica. El texto no fue aprobado por los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes consideraron que la reforma había sido desviada de su intención inicial para servir a los intereses del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta reforma refleja las convulsiones de un sistema político regional cuyo cambio intentan controlar los principales actores. En 1995, la legalización de los usos y costumbres no es el hecho de un solo actor político (el gobierno, el PRI, los partidos de oposición o las organizaciones indígenas), sino que refleja el punto de convergencia de una multitud de actores en busca de un equilibrio político que convenga lo mejor posible a sus intereses (Recondo 2007).

La idea de legalizar los usos y costumbres electorales es antigua. Numerosas organizaciones independientes emergen en la mayoría de las regiones indígenas a partir de la década de 1970. Algunas adoptan un discurso indianista. Todas reivindican el derecho de las comunidades "a disponer de ellas mismas". Esta élite nació de la crisis del modelo de desarrollo nacional-popular vigente desde 1940. Aun así, la reforma de 1995 no es una respuesta mecánica a las movilizaciones indígenas. Tampoco a aquellas —más retóricas— que tuvieron lugar a principios de la década de 1990. Aunque el movimiento indígena adquiere cierta presencia alrededor de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española —en 1992—, su peso político es insuficiente para explicar la decisión de los gobernantes. Si la reivindicación es antigua, la idea de hacer una política pública que le dé respuesta es mucho más reciente. Empieza con las reformas emprendidas por el gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez López (1986-1992), cuyo objetivo era remozar las instituciones de su estado. De origen campesino e indígena, conoce mejor que sus predecesores la realidad comunitaria de las regiones más pobres del estado. La experiencia adquirida al dirigir la Confederación Nacional Campesina (CNC) —organización afiliada al PRI que reúne la mayoría de los sindicatos campesinos del país— lo conduce a dar una importancia particular a las necesidades del campo. Sabe más que cualquiera que, en México y a fortiori en Oaxaca, los campesinos son la base del régimen. Es consciente de que si el gobierno desatiende las regiones rurales e indígenas, cava su propia tumba y la de su partido.

La reforma es, ante todo, una medida de legitimación del régimen en un contexto de crisis profunda de las formas de mediación y de representación política (Anaya 2006). Oaxaca, en particular, acaba de atravesar un periodo de gran inestabilidad política. El movimiento universitario, a finales de 1970, y el de los maestros de primaria, a principios de 1980, inician un proceso de cambio político que tiene repercusiones en el ámbito electoral. A escala nacional, las reformas electorales que el gobierno emprende para intentar canalizar el descontento permiten a los partidos de oposición consolidarse; la izquierda se articula alrededor de nuevos partidos como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM, ex Partido Comunista Mexicano) o el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). A lo largo de la década de 1980, las elecciones se vuelven más y más conflictivas aun en las regiones o los municipios donde antaño no había otro partido que el del gobierno. En 1988, la recomposición de la oposición alrededor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas rompe literalmente con la hegemonía del partido oficial y al presidente Carlos Salinas de Gortari lo acusan de haber ganado gracias al fraude más grande de la historia electoral mexicana. En Oaxaca, la oposición progresa de manera espectacular durante las elecciones locales de 1989. El PRD se impone como la segunda fuerza política regional y gana numerosos escaños en el Congreso local y en los municipios. La antigua simbiosis entre el partido del Estado y las comunidades está amenazada. Heladio Ramírez busca renovar la imagen del régimen para darle de nuevo estabilidad política. Así, inician las primeras reformas constitucionales que prescriben el respeto a las "tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas" (CPEO, artículo 25, apartado A, fracción III, 1997). Pero el reconocimiento queda en el aspecto retórico, ya que no le sigue ningún reglamento electoral.

Retoman la reforma en 1995, con el nuevo gobernador Dióodoro Carrasco Altamirano (1992-1998), delfín de Heladio Ramírez. Procede con la misma lógica: se trata de preservar la gobernabilidad de un régimen preso de una inestabilidad política creciente. Pero dos factores coyunturales tienen una influencia particular sobre la decisión del gobernador: el levantamiento zapatista en Chiapas y

el fortalecimiento de la oposición en el ámbito municipal. El "efecto Chiapas" es radical: proyecta las demandas de organizaciones indígenas en el centro de la agenda federal. Ante el repunte de la movilización de organizaciones independientes en Oaxaca, el gobierno teme que el levantamiento zapatista sea contagioso, para evitarlo, decide darle respuesta a una reivindicación muy antigua justo en el momento en que, en los municipios, la oposición amenaza con romper definitivamente el monopolio del partido oficial. Ya que el sistema que incorpora los usos y costumbres no puede seguir así —las organizaciones independientes y el PRD exigen que el PRI deje de registrar sistemáticamente a las autoridades comunitarias—, el gobierno decide legalizarlo. Se trata de salvar el sistema cuando conoce uno de sus periodos más difíciles.

Desde el inicio, los requisitos para determinar el régimen de cada municipio son vagos; la nueva reglamentación sólo precisa qué se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres. Éstas son las que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario (CIPPEO, artículo 110, 1995).

Lo novedoso es que el nuevo código electoral establece que "las comunidades [...] registrarán a sus candidatos directamente, sin la intervención de partido alguno, o bien a través de alguno de éstos" (CIPPEO, artículo 110, 1995).

En septiembre de 1997, una segunda reforma le da mayor precisión a los mecanismos de definición del régimen electoral de los 570 municipios del estado —no sin dejar vacíos que siguen suscitando numerosas controversias—, pero sobre todo determina claramente que "los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista" (CIPPEO, artículo 112, 1998).

DEMOCRACIA COMUNITARIA Y DEMOCRACIA ELECTORAL. MÁS ALLÁ DEL MITO DIFERENCIALISTA

La defensa de los usos y costumbres no está exenta de fundamentalismo. En ocasiones refleja un relativismo cultural radical, según el cual los indígenas tienen una concepción del poder y de la democracia completamente diferente de la del resto de la sociedad. Según ésta, los principios y los mecanismos de la democracia representativa son ajenos a las culturas indígenas y, por ende, no son aptos para regular la vida política de las comunidades. Esta posición desemboca a veces en un rechazo total de los partidos políticos y en la negación a participar en las elecciones supramunicipales. Los partidos son asimilados a las sectas, son percibidos como un factor de división y, por lo tanto, de destrucción de las tradiciones y de las instituciones comunitarias. Esta visión es defendida por una élite indígena —compuesta en su mayoría por maestros, abogados y antropólogos— que considera la democracia comunitaria como una forma política superior a la democracia liberal-representativa.

LA IDEOLOGÍA COMUNALISTA: CONSENSO CONTRA VOTO MAYORITARIO

Con frecuencia, el discurso indianista y antropológico opone un modelo de democracia comunitaria, centrado en el consenso, al de la democracia occidental, que descansaría especialmente en el principio de mayoría. Según esa interpretación, el consenso apunta no a un estado de cosas, a un punto de partida, sino al resultado de un largo proceso de deliberación. Ninguna decisión importante puede tomarse fuera de la asamblea comunitaria y sin llegar a un acuerdo unánime de las personas reunidas. El modo de deliberación corresponde al de la palabrería, estudiada por los antropólogos en el contexto africano. Una vez que las autoridades han presentado el problema que se va a tratar, los miembros de la asamblea se ponen a hablar todos a la vez. Vista desde afuera, la

escena da la impresión de desorden total, una verdadera cacofonía. "Todos hablan y escuchan al mismo tiempo", comenta Carlos Lenkersdorf cuando describe las asambleas de las comunidades tojolabales en Chiapas, que pueden durar horas y horas, con reflujo o calma momentáneos, o acaloradas discusiones. De vez en cuando, los ancianos o las autoridades que presiden la asamblea retoman las ideas enunciadas, destacando los puntos comunes, las líneas de convergencia; la discusión se intensifica y se enriquece con nuevas propuestas. Luego de varias horas de discusiones, las voces acaban por extinguirse una a una. Se instala el silencio. La autoridad enuncia entonces el acuerdo, la decisión unánime, la que integra todos los puntos de vista, la que une todas las opiniones. Ésa es la función de la autoridad: interpretar la voluntad general, "verbalizar" el sentimiento de la comunidad (Lenkersdorf 1996, 79-81). No se trata de escoger una de varias opciones posibles y desechar las demás, sino de llegar a una sola opción que las integre a todas.

Esta forma de decisión se opondría enteramente a la de la regla mayoritaria que prevalece en la democracia occidental, que implica elegir entre varias opciones —distintas y a menudo irreconciliables— y que por lo tanto supone un voto. La decisión final refleja la elección de la mayoría, a la que la minoría debe plegarse. La forma consensual, por el contrario, pone el acento en la integración, la complementariedad, y puede prescindir de la emisión de un voto formal, de un sufragio. Los términos empleados en un documento elaborado por los miembros de la organización Servicios del Pueblo Mixe (SER, A. C.) parecen especialmente representativos de esta concepción política:

> El sufragio implica la capacidad de emitir un voto. Emitir un voto supone que hay una mayoría y una minoría. En el caso de nuestras comunidades y pueblos indígenas, la designación de las autoridades descansa en la idea de complementariedad. El consenso es, pues, la forma ideal para nombrar a nuestras autoridades (Bellinghausen 1997).

Los dirigentes de SER contraponen aquí la práctica del consenso con la del "sufragio universal, libre, secreto y directo", que los legisladores pretenden instaurar en todos los municipios de Oaxaca con la reforma electoral de 1997. Toda decisión concerniente a la comunidad debe tomarse de forma colectiva y pública para poder producir el consenso.

Algunos, como Floriberto Díaz (fundador de SER, A. C.), hacen una distinción entre consenso y unanimidad. El primero permite la disidencia, a la vez que se las arregla para que las "contribuciones de los disidentes completen la palabra de la mayoría" (Díaz 2004) la unanimidad, en cambio, parece implicar la negación total del desacuerdo. Aun así, el voto no deja de parecer una "degradación" de las formas tradicionales de decisión, una "importación" de los maestros que querían aplicar en las asambleas las reglas que aprendieron en el marco de la escuela: hablar por turnos, alzar la mano para pedir la palabra, no hacer ruido, etcétera. Habrían ayudado así a sustituir el "cuchicheo" y el consenso por el voto a mano alzada y el principio de mayoría, procesos "occidentales" que contribuyen —según Floriberto Díaz— a degradar las formas indígenas de deliberación.

El consenso es indisociable de un segundo principio, trasfondo de la democracia comunitaria, "mandar obedeciendo" —que retomó el EZLN en sus comunicados—, según el cual las autoridades comunitarias sólo son los "mandatarios" de la asamblea. Su papel se limitaría a "recoger" los acuerdos de la asamblea y ejecutarlos. Según esta interpretación, la asamblea es la máxima autoridad de la comunidad, que los miembros del ayuntamiento deben consultar regularmente; éstos no pueden emprender nada importante sin informar a la asamblea. Los miembros de la comunidad ejercen así el control permanente sobre las autoridades; pueden siempre corregirlas, llamarlas a rendir cuentas o destituirlas si se estima que su comportamiento se aparta de las reglas.

Es ésta una visión particularmente idealizada de la democracia comunitaria. En la realidad, la "complementariedad" del consenso suele implicar fuertes presiones para que los disidentes se adhieran a las decisiones de la mayoría. Carlos Lenkersdorf muestra

hasta qué punto el principio del consenso exige el acuerdo de todos, en cadena. No solamente presupone la eliminación *in fine* de toda forma de desacuerdo, sino que también condena la abstención (Lenkersdorf 1996, 82-3). Como no todas las opiniones ni todas las opciones son necesariamente conciliables, hay que convencer a los que están en desacuerdo con la idea dominante. La coerción puede resultar considerable cuando la minoría representa pocas personas. La asamblea entera se ensaña con estos pocos "recalcitrantes" para que abandonen su postura y se adhieran a la de la mayoría.

En realidad, las prácticas contemporáneas de la asamblea se apartan de la lógica del consenso en Oaxaca. Se trata sin duda de una evolución histórica. La influencia de los maestros, pero también de las legislaciones agrarias y electorales que se sucedieron en el curso de los dos últimos siglos, transformaron profundamente las prácticas locales. El voto forma parte de las costumbres en la mayoría de los municipios, a menudo en la forma de un voto individual, a mano alzada.

EL VOTO: UNA COSTUMBRE INVETERADA

A fuerza de querer subrayar las particularidades del régimen consuetudinario, se acaba olvidando que comparte un elemento crucial con la democracia electoral: el voto. Éste tiene significados, funciones y formas diferentes, pero no deja de formar parte de la cultura indígena. Demostraré que, lejos de ser incompatibles, las prácticas consuetudinarias y la democracia electoral tienen afinidades electivas.

El principio electivo forma parte de las costumbres, no se trata de una importación reciente que refleje una aculturación cualquiera. Desde la formación de los pueblos de indios en la época colonial, los españoles introdujeron el principio de rotación de los cargos públicos, que constituyó sin lugar a dudas una de las rupturas más radicales con la organización prehispánica, de linaje, como han mostrado los historiadores.

A partir del siglo XVI, los españoles instituyen las repúblicas de indios, con cabildos, cuyos cargos son electivos. Es verdad que las

desviaciones son frecuentes durante los primeros tiempos de la colonia, al grado de que la compra de estos cargos o su rotación entre un número restringido de principales es cosa corriente en muchas repúblicas de Oaxaca y de otros sitios. Pero el principio mismo de la elección de las autoridades locales no deja de ser un elemento constitutivo de la institución municipal. Los caciques, cuyo poder y privilegios reconocidos por los españoles son hereditarios, cohabitarán, en adelante, con las autoridades elegidas.

La forma de elegir a los alcaldes y regidores cambia a lo largo de la historia colonial. José Miranda, autor de una historia de las ideas y de las instituciones de la Nueva España, agrupa los procedimientos de elección de las autoridades municipales en dos grandes conjuntos: por un lado, las repúblicas en las que el derecho de sufragio está reservado a un grupo restringido de nobles (principales), de autoridades (pasadas o actuales), de ancianos y de algunos macehuales (gentes comunes); por el otro, las repúblicas en las que el derecho de sufragio se atribuía a todos los habitantes del pueblo de indios correspondiente (Miranda 1978). Entre estos dos polos existe toda una variedad de situaciones en las que el sufragio es más o menos restringido. El principio de elección reemplaza gradualmente el de la herencia. Desde fines del siglo XVII los caciques y otros nobles son desplazados por una clase de principales que ocupa los diferentes cargos civiles y controla los intercambios tributarios y comerciales con las autoridades coloniales, representadas por los alcaldes mayores. Algunos autores hablan también de una "macehualización" del gobierno de las repúblicas, a medida que la nobleza pierde sus privilegios y su legitimidad, y que un número cada vez más importante de gente común tiene acceso a los cargos públicos. La estratificación de la sociedad indígena prevalece, pero sufre profundas transformaciones; la distinción de fortuna tiende a reemplazar la de los títulos de nobleza. Pero no caigamos en una visión evolucionista, no se trata de un proceso lineal de democratización de las comunidades indígenas. En el plano local se establecen nuevas formas de dominación, de manera que la participación en la designación de las autoridades municipales tiende a abrirse o restringirse según la historia de cada una de las regiones y de las localidades.

Después de la Independencia, las instituciones municipales sufren profundas modificaciones, pero las comunidades indígenas de Oaxaca continúan reproduciendo los elementos propios de las repúblicas de la época colonial. El ayuntamiento sustituye al cabildo, con nuevos cargos como el de presidente municipal o el de síndico, que aparecen desde la segunda mitad del siglo XIX y vienen a agregarse a los de alcalde y regidor. La rotación anual de estos cargos se mantiene y sus titulares son siempre elegidos por los vecinos de los municipios. Al igual que en las leyes de la República, el sufragio se limita a los hombres. Las comunidades, no obstante, siguen aplicando sus propios criterios de ciudadanía y de elegibilidad en interacción con la formación de nuevas instituciones del Estado. Uno de los principales cambios de la organización comunitaria y municipal es resultado, en gran parte, de las leyes de reforma impulsadas por el gobierno central para poner fin a todas las formas de corporación; estas medidas contribuyen a remplazar el financiamiento colectivo del culto católico (cajas de comunidad) por un financiamiento individual (mayordomías). Los historiadores sitúan en esta época la formalización de la jerarquía de los cargos civiles y religiosos que encontramos todavía hoy en los municipios de Oaxaca (Chance y Taylor 1985; Dehouve 1978). El acceso a los cargos civiles estará determinado desde entonces —en parte— por el prestigio que adquieren los individuos al realizar gastos suntuarios en ocasión de las fiestas religiosas.

La Revolución marca el advenimiento del municipio libre y del sufragio universal; las comunidades no dejan de aplicar sus propios procedimientos de elección; el sufragio sigue estando más o menos restringido y los principales —al igual que los nuevos caciques que emergen merced a la reforma agraria (en 1930 y 1940)— a menudo juegan un rol determinante en la designación de las autoridades municipales. Con todo, la descripción que hace José Miranda de los procedimientos electorales en la época colonial parece seguir siendo aplicable al periodo posrevolucionario (Miranda 1978). Existen infinidad de situaciones diferentes —con considerables variaciones en el tiempo— que, sin embargo, parecen oscilar entre dos polos: por un lado, un sufragio reservado a algunos

principales y autoridades locales y, por el otro, una participación más extensa del conjunto de los ciudadanos. En todos los casos los procedimientos de designación de las autoridades municipales descansan ahora en la legitimidad del sufragio "popular", ninguna decisión se toma sin que sea ratificada, en un momento dado, por un conjunto más o menos importante de miembros de la comunidad.

Aun cuando no cumpla las mismas funciones que en la democracia electoral, el voto consuetudinario no deja de constituir un verdadero precedente democrático, una matriz tradicional a partir de la cual el juego electoral moderno, competitivo e individualizador puede ser aprehendido e incluso apropiado por los actores locales. Y esto aún más porque las costumbres electorales están marcadas por la hibridez original de la que se acaba de hablar. Las prácticas consuetudinarias no constituyen una forma de democracia esencialmente distinta, irreductibles a las inventadas en las sociedades occidentales; al contrario, me parece que contienen, desde el origen, lógicas "mixtas", hasta contradictorias. Es el caso en especial del modo de decisión: el método del consenso, del acuerdo, que describí en el apartado anterior; éste se combina a menudo con un principio de mayoría. El intelectual indígena Floriberto Díaz Gómez tiene razón, sin duda, cuando dice que el modo de decisión indígena no pasaba por un voto nominal y que el hábito de "contar las manos alzadas" para decidir las deliberaciones es una importación de los maestros, movidos por un ideal de modernización y de aculturación (Díaz 2004).

El hecho es que el principio de mayoría se ha arraigado poco a poco en el corazón de la costumbre. Si bien el modo de deliberación consensual sirve todavía para tomar decisiones respecto a los asuntos corrientes de la comunidad (asignación de los recursos presupuestarios, obras de beneficio común, etcétera), con relación a la designación de las autoridades predomina el principio del voto nominal y mayoritario. En una encuesta realizada en 1997 (Velásquez y Méndez 1997) aparece que solamente en 15 municipios la elección de las autoridades locales se hace por aclamación; en el resto existe siempre, en un momento dado, un verdadero escrutinio en el que es la mayoría absoluta (la mitad más uno) la que

sirve de referencia para desempatar a los candidatos previamente seleccionados por los ancianos, las autoridades salientes en turno o la asamblea misma.

Juan Pedro Viqueira y Willibald Sonnleitner (2000) lo han demostrado para los municipios de los Altos de Chiapas: durante mucho tiempo las elecciones han sido rituales de ratificación, destinados a convalidar una decisión tomada por los caciques o los dirigentes del partido oficial. Sin embargo, ese acto demuestra que estas prácticas contribuyeron al arraigo del principio de legitimidad que descansa en la aprobación de la mayoría. Aun cuando muchas veces el voto no es más que un simulacro, dado que todo está "amarrado" previamente, no deja de ser un elemento clave de la legitimidad política. A partir de la década de 1960, cuando surgen desacuerdos entre las facciones locales, deja de ser un simple ritual de ratificación y sirve en adelante para desempatar a los candidatos. La aclamación o el plebiscito dan paso a un voto nominal debidamente contabilizado.

Esta trayectoria del voto en los municipios indígenas nos lleva a relativizar las diferencias entre las prácticas comunitarias y las de la democracia electoral. Existe una práctica autóctona del voto nominal que descansa en el principio de mayoría. La supuesta incompatibilidad entre las prácticas consuetudinarias y las de la democracia electoral se exagera en gran medida.

EL INDIVIDUO Y LA COMUNIDAD: UN EQUILIBRIO CONSTANTEMENTE RENEGOCIADO

La emergencia de la ciudadanía democrática está históricamente ligada al desarrollo del individualismo. Aun cuando no necesariamente implique una ruptura con todas las demás formas de lealtades y dependencias (comunitarias, familiares, corporativas, etcétera), presupone que el individuo pueda separarse de éstas para convertirse en miembro de una comunidad jurídicamente constituida. En Occidente la ciudadanía nace primero en las ciudades (las medievales), en las que el individuo se emancipa de los lazos prescritos por los estatus señoriales. En nuestros días, el funcionamiento mismo

de la democracia electoral presupone la existencia de individuos-electores dotados de una cierta autonomía y capaces de efectuar una elección entre diferentes candidatos. Para muchos autores, la emergencia de la ciudadanía es difícil —hasta imposible— en las sociedades donde lo colectivo prevalece sobre el individuo, donde éste no tiene existencia fuera de los sistemas de obligaciones comunitarias.

Especialmente en México, Fernando Escalante Gonzalbo (1997) afirma que existe una incompatibilidad de fondo entre el "espíritu individualista de los derechos civiles y el espíritu comunitario de las costumbres jurídicas indígenas". El objetivo de éstas es preservar la comunidad ante los "impulsos egoístas, indóciles, de los individuos que la constituyen", mientras que los derechos civiles apuntan ante todo a preservar la libertad de estos mismos individuos. El autor retoma por su cuenta la oposición —ahora clásica en la sociología— entre el holismo y el individualismo. Las comunidades indígenas serían formaciones sociales de tipo holístico que subordinan al individuo a la reproducción del grupo y que reprimen todo intento de sustraerse de las tareas colectivas y del servicio religioso. Por lo tanto, solamente la contención de la comunidad por el Estado posibilitaría el establecimiento de la libertad de conciencia (condición sine qua non del ejercicio de la ciudadanía), de la libertad de circulación, de la libertad de trabajo, de la tolerancia religiosa y del conjunto de derechos civiles y políticos que fundan una sociedad democrática.

Esta interpretación descansa en una visión "esencialista" de las comunidades indígenas y de los usos y costumbres. Escalante (1997, 47) los define como "un sistema coherente cuya lógica depende muy estrechamente de las necesidades prácticas de la vida comunitaria". Sin embargo, como varios estudios empíricos lo han demostrado, las costumbres constituyen órdenes normativos eminentemente híbridos (Recondo 2007). Prestarles semejante coherencia es dejar de lado las tensiones y las contradicciones permanentes que cruzan los órdenes jurídico-institucionales locales.

Una vez más, las costumbres no son totalmente anteriores ni ajenas al proceso de formación del Estado, al contrario, constituyen una

especie de sedimentación, de cristalización poliforme de las normas y de los principios jurídicos instituidos por el poder central —durante la época colonial pero también después de la independencia y de la Revolución— y reapropiados, reinterpretados, en el plano local, según los modos específicos de las sociedades indígenas. Normas sincréticas por excelencia, reflejan una tensión permanente entre la lógica de la reproducción de las relaciones de fuerza e identidad comunitarias y la de la formación de un orden estatal centralizado e individualizador.

Es conveniente tener presente la diversidad de situaciones; la presión colectiva, el equilibrio entre individuo y comunidad no son los mismos en todos los municipios de Oaxaca. Los factores estructurales de orden socioeconómico o cultural influyen directamente en la "densidad" del sistema de cargos civiles y religiosos. Es posible establecer una especie de escala tipológica: en un extremo las comunidades muy conservadoras, en las que el sistema de obligación rige el conjunto de la vida colectiva y reduce considerablemente, sin anularlos del todo, los márgenes de maniobra de los individuos; y, en el otro, las comunidades en las que el peso de lo colectivo se reserva a un número limitado de tareas de interés general.

La ortodoxia comunalista que predomina en algunos municipios le debe mucho al surgimiento de esta nueva élite preocupada por reivindicar la identidad comunitaria y por convertirla en motor del cambio político. Al igual que en otros sitios, el municipio comunalista conoce una verdadera rehabilitación de las costumbres de todo orden, incluidas las de los sacrificios rituales de animales o de otras celebraciones religiosas. En lo que toca más específicamente a la designación de las autoridades municipales, la élite se propone ordenar un sistema de cargos supuestamente desestructurado desde la década de 1960, cuando las relaciones entre el municipio y el Estado se intensificaron. En esa época, los primeros maestros tienen acceso directo al cargo de presidente sin pasar antes por los cargos tradicionales (y religiosos) de capitán de festejo ni por los de la base de la escala civil (topil, mayor de vara, etcétera). Las exigencias de la administración municipal son nuevas:

las relaciones con el exterior, en especial con los funcionarios, y la gestión de los programas federales de ayuda al desarrollo exigen que los presidentes sepan hablar español, que tengan un mínimo de instrucción para llevar las cuentas públicas, etcétera.

La nueva élite indianista quiere efectuar un "regreso" a las tradiciones que tienen elementos inventados. Pretenden rescatar una jerarquía de cargos que nunca fue tan lineal y rígida como lo afirman, incluso antes del ascenso de los maestros. Al mismo tiempo, revigorizan las asambleas comunitarias. Estos procesos de ajuste en el interior de los municipios demuestran que, contrariamente a lo que afirma Fernando Escalante Gonzalbo, las comunidades y sus normas no constituyen bloques irreformables, y que tratar de ponerlos al paso de los derechos humanos es imposible sin provocar un desmantelamiento de la comunidad (Escalante 1997, 48). Las comunidades representan un cierto equilibrio, precario, constantemente renegociado, entre los individuos y la colectividad. Las reformas son posibles, y por lo demás se producen con frecuencia por el efecto conjugado del impacto de las relaciones con la sociedad global y la iniciativa de los actores comunitarios, que aspiran a producir normas de vida común más adaptadas a sus necesidades y a sus intereses. Cabe apostar que, en un contexto nacional de democratización, la renegociación de las normas comunitarias tenderá al requilibrio de éstas en favor de los individuos.

LOS CONFLICTOS Y SU RESOLUCIÓN POLÍTICA EN LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES

Según el discurso oficial y el del movimiento indígena, la reforma de 1995 no hace más que reconocer una realidad social y política, pero, de hecho, contribuye a crear una nueva frontera normativa e institucional. Al definir dos vías electorales distintas (usos y costumbres vs. partidos políticos), la reforma induce nuevas dinámicas políticas; aparecen nuevos tipos de conflictos en torno a la defini-

ción de las reglas del juego político. Esa conflictividad, no siempre violenta, se cristaliza en torno a dos problemas principales:

1. La definición del régimen electoral municipal.
2. La definición del procedimiento consuetudinario, cuando este régimen es privilegiado, pero los actores locales disienten en cuanto a su interpretación.

Estos conflictos o controversias han sido recurrentes desde 1995.

¿PARTIDOS POLÍTICOS O USOS Y COSTUMBRES? LA DEFINICIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL MUNICIPAL

El CIPPEO hace una distinción entre dos categorías de municipios donde, en realidad, las lógicas institucionales y políticas están marcadas por una profunda hibridez. La clasificación de los municipios durante las elecciones de 1995 no fue automática. Los operadores partidistas trazaron una nueva línea de demarcación destinada a circunscribir la competencia electoral a la cantidad más reducida posible de municipios.

La primera versión del libro IV era escueta, no especificaba cuáles eran los municipios a los que debía aplicarse esta legislación particular. Durante las negociaciones del nuevo texto del código electoral, los diputados y los representantes de los partidos políticos evaluaron el número aproximado de municipios que podrían ser considerados consuetudinarios, los cálculos fluctuaban entre 350 y 450. Si nadie podía dar una cifra exacta es porque, en realidad, la frontera entre los llamados usos y costumbres y el resto del sistema político no era nada clara. La costumbre y el sistema de representación política articulado alrededor del partido de Estado estaban completamente imbricados; aun cuando el Estado toleró un margen de autonomía en la elección de autoridades municipales, la costumbre finalmente formaba parte de los procedimientos internos de selección de los candidatos del partido oficial.

La simbiosis entre la comunidad y el Estado-PRI hacía que la costumbre no entrara en pugna con ninguna lógica partidista. En

realidad, el partido de Estado era un partido único en las zonas rurales; la ausencia de competencia electoral impedía la más mínima distinción entre la costumbre y los partidos, ya que éstos prácticamente eran inexistentes. La consolidación de los partidos de oposición (en particular el PRD) terminó con este monopolio de la representación política, en ese preciso momento surgió la distinción tajante entre lógica de partido y lógica comunitaria. El PRI, que no era percibido como un partido político propiamente dicho, empezó a serlo desde el momento en que otros partidos vinieron a cazar en sus dominios, o, cuando menos, amenazaron con hacerlo. Se creó una nueva categoría electoral, la de los usos y costumbres, que establecía una diferenciación entre dos elementos hasta ese momento inextricables: costumbre y partido político.

En estas condiciones, la nueva reglamentación electoral resultó difícil de aplicar. Hasta 1998, la definición del régimen electoral fue altamente polémica y no faltó quien, dentro de los partidos o de las mismas comunidades, reclamara un cambio (de partidos políticos a usos y costumbre o viceversa). La decisión en la materia siempre fue el resultado de negociaciones entre la autoridad electoral, los dirigentes partidistas y los líderes de los grupos enfrentados municipalmente. Entre 1995 y 2011, no se aplicó método alguno de consulta al conjunto de los ciudadanos de un municipio.[2]

En efecto, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) ha empleado, durante ese periodo, tres métodos simultáneos para resolver las disputas: la conciliación entre las facciones rivales, el peritaje antropológico y la negociación con los dirigentes de los partidos políticos en los municipios donde éstos tienen influencia directa. Esta preferencia por la concertación entre los líderes de los partidos y de los grupos políticos locales tiene que ver con la vieja lógica del régimen posrevolucionario:

[2] En cumplimiento de la sentencia SUP-JDC-3131/2012 emitida por el TEPJF, a propósito del municipio de San Andrés Cabecera Nueva (Distrito de Putla), el IEEPCO coadyuvó a la realización de asambleas de consulta en dicho municipio, el 26 de noviembre de 2012, con la finalidad de determinar el régimen electoral por el que se realizarían las siguientes elecciones municipales. La mayoría de los consultados determinó que se cambiara del régimen de normas internas al de partidos políticos. Éste fue el primer proceso de consulta que se llevó a cabo para determinar el régimen electoral de un municipio oaxaqueño, desde el reconocimiento de los usos y costumbres en agosto de 1995.

el caso es evitar a toda costa los conflictos. Según la autoridad electoral, si se somete la selección de régimen electoral al voto de los ciudadanos, se corre el riesgo de provocar nuevas tensiones y de arrastrar al conjunto de la población local a un conflicto que sería mucho más difícil de resolver. En suma, se trata de desactivar el conflicto encontrando una solución negociada entre los líderes de las facciones movilizadas.

¿CUÁL COSTUMBRE? LA DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS CONSUETUDINARIOS

Hasta aquí me he referido a los municipios en los que una de las partes en conflicto está en desacuerdo con la opción del régimen electoral: son los municipios que el IEEPCO colocó en el régimen consuetudinario, pero en los que una de las fuerzas políticas (la mayoría de las veces, la oposición local) impugna esta decisión y exige el cambio al régimen de partidos. La petición emana de los habitantes de las agencias, de los avecindados, de los radicados o, simplemente, de opositores en la comunidad cabecera (en algunos casos se crean coaliciones entre varios de esos grupos de interés para apoyar la solicitud de negociación de nuevas reglas de juego).[3] Fuera de esos casos extremos, que están en boca de todos, existe un número más importante de municipios en que los grupos políticos no cuestionan el régimen propiamente dicho, sino el procedimiento consuetudinario que se debe aplicar; en otros términos, todos coinciden en nombrar a las autoridades municipales sin la intervención directa de los partidos políticos, pero disienten en cuanto a las costumbres que deben regir la elección. Cada grupo o facción, en ese caso, pretende imponer su propia versión de las costumbres.

De hecho, esas son las controversias que tienden a prevalecer en las elecciones municipales desde 1998. Sin llegar a pedir la or-

[3] Los avecindados son las personas, de nacionalidad mexicana, que no son originarias del municipio en el que residen. Los radicados son las personas originarias de un municipio que han emigrado a otra parte de la República mexicana o al extranjero, pero que guardan un vínculo con su comunidad de origen (conservan una casa y, a veces, una parcela de tierra en ella).

ganización de elecciones con planillas registradas por partidos políticos y un voto universal y secreto —una opción que la autoridad electoral no quiere privilegiar para salvaguardar la paz social y la gobernabilidad—, numerosos grupos, dentro de los municipios de usos y costumbres, exigen ajustes en las normas consuetudinarias; de tal forma que, en muchos casos, el procedimiento electoral acaba pareciéndose al del régimen "alterno", por el uso de planillas, de urnas, de boletas, etcétera.

La mayoría de las controversias derivan de la exigencia de los sectores que hasta entonces se han mantenido fuera de las decisiones políticas y de la participación en la elección de las autoridades municipales. Sus reivindicaciones implican una redefinición de las reglas de acceso a la ciudadanía, de los criterios de elegibilidad y de los propios procedimientos de elección (voto en asamblea general o por medio de urnas, voto público o secreto, registro de planillas antes de la jornada electoral, etcétera).

Algunos conflictos se presentan en el momento mismo de la elección, sin que haya habido necesariamente una controversia previa sobre el procedimiento. Lo que está en discusión es el resultado de la elección, la manera en que ésta se realizó, o los dos al mismo tiempo. Se trata de un conflicto poselectoral propiamente dicho, el grupo que perdió la elección se moviliza para exigir que se organice otra y usa como argumento el hecho de que las costumbres no se respetaron plenamente. Estos conflictos pueden ser más o menos violentos y difíciles de resolver; en ciertos casos basta con negociar la integración de los opositores al ayuntamiento nombrado, en otros es necesario organizar una nueva asamblea con nuevas reglas o nuevos candidatos.

EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN USOS Y COSTUMBRES. ENTRE ORTODOXIA LIBERAL Y MULTICULTURALISMO

Durante más de una década el único medio de impugnación jurisdiccional del que disponen los ciudadanos en el régimen de usos

y costumbres es el del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esa vía es inaugurada por un grupo de ciudadanos del municipio de Asunción Tlacolulita en 1999. En esa ocasión, la elección de las nuevas autoridades por asamblea y voto a mano alzada fue impugnada ante el IEEPCO por varias personas que denunciaron irregularidades en el procedimiento, en particular el hecho de que no todos pudieron participar, incluyendo a las mujeres. La autoridad electoral validó la elección, pero el Congreso del estado, en calidad de colegio electoral, la declaró no válida. Quienes defendían la elección acudieron al TEPJF para impugnar la decisión del Congreso local. Al inicio, los inconformes optaron por el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), pero el juez federal decidió reencausar la demanda por la vía del JDC. Finalmente, el TEPJF emitió una sentencia (SUP-JDC-0038-1999) mediante la cual ordenaba al IEEPCO la realización de elecciones extraordinarias.

Por falta de acuerdo entre las partes, en el ámbito municipal, nunca se pudieron organizar dichas elecciones y el Congreso tuvo que nombrar un administrador hasta la elección de las autoridades municipales para el siguiente trienio (2002-2004); aun así, este juicio y las tres sentencias a las que dio lugar por parte del TEPJF (SUP-JRC-0152-1999, SUP-JDC-0037-1999 y SUP-JDC-0038-1999) abrieron la vía jurisprudencial para que las siguientes impugnaciones en elecciones por usos y costumbres fueran tratadas por medio del JDC. De esta forma, el punto central del litigio se ha ido formando en torno a la contradicción entre la defensa de los usos y costumbres como derechos de la comunidad, y el derecho a votar y ser votado en tanto derecho fundamental de todos los ciudadanos residentes del municipio. Que sea para defender una elección invalidada por la autoridad electoral estatal o por el congreso local, o para exigir que se "repongan" las elecciones, el JDC se ha vuelto el único medio de impugnación posible para los ciudadanos de los municipios cuyas elecciones se rigen por normas de derecho consuetudinario. Esto ha llevado al juez federal a ponderar dos derechos constitucionalmente consagrados: el de la libre

determinación de las comunidades indígenas en cuanto a sus formas de organización social y política, y el del sufragio universal (pasivo y activo).

EL ARBITRAJE ENTRE NORMAS CONSTITUCIONALES CONTRADICTORIAS

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2001), reformado en 2001, establece lo siguiente en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas:

> Esta constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: […] elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

A la par, el artículo 116, fracción IV, inciso a, establece lo siguiente en cuanto a la elección de autoridades estatales y municipales:

> Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto.

De la misma manera, la Constitución Política del Estado de Oaxaca (CPEO) establece, desde 1990, que "la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos" (artículo 25, reformado el 8 de marzo de 1997). Este mismo artículo es modificado en 2012 y queda de la siguiente forma:

> La Ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2o. Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de esta Constitución, y establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales.
>
> Las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.
>
> En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas. Corresponderá al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y al Tribunal Estatal Electoral garantizar el cumplimiento efectivo del sufragio, en los términos que marque la ley.
>
> Todas las ciudadanas y ciudadanos del Estado tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales. Los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la presente Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
>
> La contravención a estos derechos será sancionada en los términos de la legislación electoral (CPEO, artículo 25, A, II, 2012).

Por otra parte, el artículo 9 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIO), aprobada en 1998, de carácter más declarativa que verdaderamente reglamentaria, señala que:

> Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde a sus normas, usos y costumbres, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley.

A su vez, el CIPPEO (2012) reglamenta el reconocimiento de los usos y costumbres o normas de derecho consuetudinario mediante el libro sexto, "De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos". En él se define qué se entiende por sistemas normativos internos, el procedimiento para validar el nombramiento de autoridades bajo este régimen electoral y los medios para dirimir controversias.

Como se puede ver, a la luz del ordenamiento legal, las normas de derecho consuetudinario (o sistemas normativos internos) adquieren categoría plena de derecho tutelado por el Estado, con la única limitación de permitir la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los varones. El libro sexto del CIPPEO también establece que:

> El ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de las comunidades y municipios que se rigen bajo sistemas normativos internos, se podrán restringir exclusivamente por razones de capacidad civil o mental, condena penal con privación de libertad, o con motivo de la defensa y salvaguarda de la identidad y cultura de dichas comunidades y municipios (CIPPEO, libro sexto, título segundo, artículo 258, II, 2012).

Además, el libro sexto del CIPPEO define los requisitos para poder ser miembro de un ayuntamiento en los municipios cuyas elecciones se rigen según los sistemas normativos internos:

> Estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el sistema normativo interno de su municipio o comunidad, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, los convenios internacionales reconocidos por el Estado Mexicano, y el artículo 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Estatal.

La revisión de las normas constitucionales y legales aquí citadas revela cómo el reconocimiento de los sistemas normativos

internos choca con algunos de los derechos fundamentales también consagrados en la CPEO y en la CPEUM, principalmente con el derecho de todo ciudadano mexicano a votar y ser votado.

1. Lo que determinen las comunidades en asamblea general es legalmente válido en la medida en que no prive a las mujeres de sus derechos político-electorales.
2. Las normas y procedimientos electorales establecidos por las comunidades deben acatar forzosamente el derecho a votar y ser votado de todos los ciudadanos mexicanos (mujeres, avecindados, habitantes de las agencias, etcétera). Es decir, la elección de los ayuntamientos según normas de derecho consuetudinario puede hacerse de la manera en que las comunidades lo determinen (voto público en asamblea en fechas diferentes a las de las elecciones por partidos políticos), pero deben obligatoriamente permitir que todos los habitantes del municipio participen. En esta segunda interpretación, el sufragio universal prevalece sobre todas las demás normas del derecho mexicano en materia de nombramiento de autoridades municipales.

DE LA ARMONIZACIÓN A LA PONDERACIÓN DE LOS DERECHOS

La jurisprudencia del TEPJF, desde 1999, ha oscilado entre las dos interpretaciones arriba citadas. Durante una década, los magistrados federales han buscado balancear, sin ponderarlos, los dos tipos de derechos. La postura jurisprudencial ha sido la de asumir que las normas y formas comunitarias de nombramiento de autoridades municipales deben ser respetadas, que no hay que buscar reglamentarlas, sino que hay que velar para que, si algunos ciudadanos son excluidos del proceso electivo, éste sea repuesto, pero según el procedimiento que decida la comunidad. Es decir, que el voto no sea secreto, que éste se emita bajo formas diversas, incluyendo la aclamación, no es asunto del juez. Lo único que importa es que no se le impida a ciudadanos participar efectivamente, si así lo desean.

Así lo reflejan las sentencias sobre el caso de Asunción Tlacolulita (SUP-JRC-0152/1999, SUP-JDC-0037/1999 y SUP-JDC-0038/1999), en las que, respondiendo al reclamo de los ciudadanos que exigen se respete el procedimiento de nombramiento comunitario, el Tribunal resuelve que éste será respetado mientras no se le impida a ningún ciudadano participar (léase a ningún individuo de nacionalidad mexicana, residente del referido municipio, habiendo cumplido 18 años, esté o no registrado en el padrón electoral federal). Otros ejemplos son las sentencias sobre los casos de Santiago Yaveo (SUP-JDC-0013/2002), Eloxochitlán de Flores Magón (SUP-JDC-2569/2007), San Juan Bautista Guelache (SUP-JDC-2542/2007), San Nicolás (SUP-JDC-2568/2007 y SUP-JDC-2568/2007 Inc1), Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-0011/2007, SUP-JDC-0011/2007 Inc1 y SUP-JDC-0011/2007 Inc2), Santa María Apazco (SUP-JDC-0358/2008), San Miguel Peras (SUP-JDC-0014/2008), Mesones Hidalgo (SX-JDC-0435/2010), San Andrés Cabecera Nueva (SX-JDC-0412/2010), San Francisco Chapulapa (SX-JDC-0417/2010), San Juan Bautista Guelache (SX-JDC-0415/2010 y SX-JDC-0430/2010), San Juan Coctzocón (SX-JDC-0436/2010), San Juan Ozolotepec (SX-JDC-0447/2010), San Jerónimo Sosola (SX-JDC-0398/2010), San Pedro Ixtlahuaca (SX-JDC-0431/2010 y SX-JDC-0431/2010 Inc1), Santa María Peñoles (SX-JDC-0409/2010), Santos Reyes Nopala (SX-JDC-0397/2010), Jocotepec (SX-JDC-0007/2011), San Juan Ozolotepec (SX-JDC-0001/2011), Santiago Yaveo (SX-JDC-0012/2011) y Santiago Choapam (SX- JDC-0016/2011). En todos estos casos, que sea por reclamo de habitantes de las agencias o por personas que radican fuera del municipio, pero que siguen cumpliendo con sus obligaciones comunitarias, el litigio deriva de la exclusión de algunos ciudadanos que reclaman el derecho a participar, o bien, de los que, al contrario, les reclaman a las autoridades electorales no haber validado el nombramiento que hicieron. Ante semejantes litigios, los magistrados del TEPJF han optado por llamar a la autoridad electoral a facilitar la organización de nuevas elecciones en las que todos los que quieran —y estén en derecho de hacerlo— puedan participar en el nombramiento de las autoridades municipales.

Aunque a primera vista los magistrados parecen establecer una jerarquía entre los derechos constitucional y legalmente consagrados, hasta 2010, en realidad, evitan hacerlo mientras no haya un reclamo formal por parte de ciudadanos que estimen haber sido excluidos de la votación. Y aun en esos casos —evitando entrar en detalles en cuanto al procedimiento de elección— exigen que la autoridad electoral "reponga" la elección, velando por que todos los que quieran hacerlo puedan participar. Esta última "recomendación" pone por encima de la costumbre el derecho de todo ciudadano a votar y a ser votado, pero la formulación de las sentencias es tal que lo que no debe ocurrir es que ninguna norma o procedimiento impidan participar en la votación (pasiva o activamente) a quien quiera hacerlo. La distinción es sutil, pero crucial: no es lo mismo que el juez llame a garantizar que todos los ciudadanos puedan participar, a que exija que no haya impedimento formal y concreto para que lo hagan quienes quieran.

Esta sutil búsqueda de equilibrio entre los derechos del ciudadano y los de la comunidad va a desaparecer de las sentencias del TEPJF en 2010 y 2011, cuando la mayor parte de las demandas que debe tratar viene de habitantes de las agencias que exigen poder participar en la elección municipal o, al contrario, de habitantes de la cabecera que reclaman la anulación de una elección porque participaron en ella habitantes de las agencias, en contra de lo acostumbrado. En esos casos, las sentencias van en el mismo sentido: exigir que se lleven a cabo nuevas elecciones en las que todos los ciudadanos —en especial los que residen fuera de la cabecera municipal— puedan participar.

En esta segunda etapa, los magistrados efectúan una ponderación de los derechos, al poner por encima del principio de autonomía y de respeto a las normas comunitarias, el derecho del ciudadano a votar y a ser votado. Y eso paradójicamente, después de haber desarrollado una argumentación multiculturalista que estaba ausente en las sentencias previas del TEPJF. En efecto, a partir de 2010, los considerandos de las sentencias de la Sala Regional Xalapa contienen referencias a la obra de Will Kymlicka, reconocido filósofo que sostiene que el reconocimiento de derechos diferenciados

a colectividades humanas en función de criterios etnoculturales, dentro de un mismo Estado-nación, es totalmente compatible con la doctrina liberal. Incluso, este autor va más allá al afirmar que la esencia misma del liberalismo consiste, precisamente, en reconocer esos derechos diferenciados; justifica que para garantizar la reproducción de las culturas minoritarias, el Estado debe tolerar ciertas restricciones internas a los derechos fundamentales del individuo, impuestas por las comunidades. Además de este conocido autor canadiense, las sentencias citan al filósofo Luis Villoro y al antropólogo Guillermo Bonfil Batalla, quienes tienen posiciones mucho menos liberales y más comunitaristas.

Pero si bien esa argumentación multiculturalista es retomada por los magistrados del TEPJF, las conclusiones de las sentencias contradicen las tesis defendidas por los autores citados, al exigir que nadie en las comunidades sea privado de su derecho a votar y a ser votado. Es decir, la restricción interna al sufragio universal, considerado por las comunidades como una norma que garantiza el respeto a la autonomía comunitaria (los habitantes de las agencias no deben tener injerencia en el nombramiento de los concejales y éstos no deben intervenir en el nombramiento de las autoridades de las agencias), no es aceptable, ya que conculca el derecho fundamental del ciudadano-individuo a votar y a ser votado.

Así pues, el reconocimiento de la especificidad de los procedimientos electorales de los municipios de Oaxaca encuentra su límite en la garantía de los derechos político-electorales del ciudadano. Las formas más variadas de expresión del voto son posibles (incluso que éste sea público y no secreto como lo marca la Constitución), pero si se comprueba que no se les permitió a algunos ciudadanos participar en el nombramiento de los concejales (integrantes del ayuntamiento), la elección deberá ser anulada y nuevas elecciones deberán ser organizadas, garantizando que todos los ciudadanos en edad de hacerlo puedan participar.

Es evidente que el instrumento legal que es utilizado para resolver las controversias, el JDC, lleva necesariamente a privilegiar los derechos del ciudadano en tanto individuo, en detrimento de la comunidad, o de los derechos y obligaciones del ciudadano como

miembro de una comunidad. Ello aun cuando los que imponen un recurso de inconformidad son las mismas autoridades electas o ciudadanos que exigen el respeto a las normas y procedimientos consuetudinarios que "restringen" el derecho al sufragio a los residentes de la comunidad-cabecera, es decir, al núcleo poblacional que corresponde al lugar donde históricamente está ubicada la sede del gobierno municipal.

Para el TEPJF, la Circunscripción electoral es el municipio en su totalidad, y no la comunidad-cabecera, cuando en la mayoría de los municipios de usos y costumbres la "comunidad política" corresponde a la de una comunidad en particular dentro del territorio municipal. Esto es, la comunidad como unidad socioespacial, como colectividad histórica, raras veces corresponde al territorio político-administrativo municipal. Existen varias unidades, de población y territorio, con historia e identidad propias, en la mayoría de los municipios oaxaqueños; en éstos, la norma establecida ha consistido en dejar que cada comunidad nombre a sus propias autoridades, con la particularidad de que los ciudadanos de la comunidad-cabecera nombran a los integrantes del ayuntamiento, mientras que los habitantes de las agencias —municipales y de policía— y de las rancherías —entidades administrativas de menor rango, según la ley— sólo nombran al agente y a su suplente. De la misma forma, generalmente, los ciudadanos cumplen sus obligaciones comunitarias (cargos y tequio) en su comunidad de residencia, aunque al respecto las variaciones son considerables. En los municipios más antiguos, en su mayoría creados en tiempos de la Colonia (bajo la forma de repúblicas de indios), los habitantes de las comunidades aledañas o "satélite" han acostumbrado cumplir cargos tanto en la comunidad-cabecera (ya sea ligados al culto católico y al mantenimiento de la iglesia o del panteón, o civiles y políticos como el de concejal en el ayuntamiento[4]) como en la suya. No obstante, en muchos casos, los habitantes de las comunidades satélite cumplen cargos menores en la jerarquía cívico-religiosa (mandaderos, policías, suplentes de regidor y regidores, pero raras

[4] Regidor (de hacienda, de educación, de salud, de deporte, etcétera), tesorero, secretario municipal, síndico, presidente municipal y alcalde, así como sus respectivos suplentes.

veces síndico, presidente municipal o alcalde). Dicha práctica corresponde probablemente a una herencia colonial en la que los caciques o principales del pueblo cabecera de la república de indios habían recibido —por parte de la autoridad colonial, el alcalde mayor— la encomienda de gobernar a los macehuales o habitantes de los pueblos circunvecinos. No es de descartarse que existiera una jerarquía entre los pobladores —o al menos los "principales"— del pueblo-cabecera —sede de la parroquia y del cabildo— y los de los pueblos aledaños, ya que éstos, de alguna manera, eran súbditos del principal. Esa tradición se ha reproducido en el tiempo e incluso reforzado después de la Revolución, con el establecimiento del municipio libre y la reproducción, en la periferia, del centralismo y del presidencialismo imperantes a escala nacional. Así, se refuerza, hasta cierto punto, la supremacía de los pueblos cabecera, que siguen concentrando los poderes civiles y religiosos.

En el periodo republicano y en el posrevolucionario, ese esquema geopolítico raras veces ha creado tensiones entre el centro municipal y su periferia, ya que, excepto por cuestiones agrarias (conflictos de límites entre diferentes núcleos reunidos en un mismo territorio municipal), cada autoridad gobernaba con total autonomía en su Circunscripción local. Es la descentralización de los recursos fiscales, a partir de 1995, lo que va a (re)activar tensiones entre las localidades aledañas y el pueblo-cabecera. A partir de ese momento, los ayuntamientos van a recibir recursos para la remuneración de los concejales y el personal administrativo del municipio, así como para la inversión pública (en la construcción y mantenimiento de infraestructura básica); el monto total de esas transferencias equivale a 20% de los recursos fiscales descentralizados (ramo 28 y 33) y es distribuido entre los municipios según criterios demográficos e indicadores de desarrollo (número de hogares con agua entubada, características de las viviendas y equipamiento urbano —drenaje, electrificación, etcétera—).

La transferencia de esos montos va a incitar a los habitantes de las agencias a querer controlar el reparto de los mismos entre las diferentes localidades del municipio. Aunque existe en cada municipio un consejo de desarrollo en el que participan los representantes de todas las localidades, el ayuntamiento guarda un margen con-

siderable de control sobre los recursos descentralizados y la programación del gasto público anual. De ahí la insistencia cada vez mayor de los ciudadanos, de las agencias y demás núcleos poblacionales en querer ser partícipes de las decisiones en cuanto al reparto de los recursos transferidos al municipio. También entra en línea de juego el hecho que, por primera vez, los cargos dentro del ayuntamiento pueden ser remunerados, cuando siempre habían sido ejercidos de manera gratuita por los ciudadanos nombrados en asamblea para tal efecto. La disponibilidad de una renta pública provoca que haya mayor interés por parte de algunas personas para ocupar cargos que antes, por el gasto que implicaban, eran rehuidos.

Este fenómeno explica, en gran medida, que la mayor parte de las controversias llevadas al TEPJF, a partir de 2010, tengan que ver con el reclamo de ciudadanos de las agencias y rancherías para poder participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento. Este tipo de conflicto era ya mayoritario en la primera década de aplicación del código electoral local en materia de elecciones según normas de derecho consuetudinario, pero como hasta 2008 no existían medios de impugnación estatales, y la vía del JDC ante el TEPJF era aún poco conocida, las controversias eran resueltas por medio de la conciliación y la negociación política, con la intervención del IEEPCO y de la Secretaría General de Gobierno. A partir de 2008, sin embargo, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca abre la posibilidad de un tratamiento jurisdiccional de los conflictos en elecciones por usos y costumbres ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO). El JDC se vuelve así el recurso para impugnar las resoluciones del TEEO, aunque también existe la posibilidad, de común acuerdo entre el tribunal estatal y el federal, de que se acepte directamente ante este último, con la justificación de la premura. Hasta 2010, los tiempos para impugnar una elección son muy cortos, ya que una vez que las autoridades elegidas han tomado posesión, el acto impugnado (el proceso de nombramiento) es considerado como irreparable. Debido a que gran parte de las elecciones tenían lugar a finales del año civil (entre noviembre y diciembre) y que la fecha oficial de entrada en

funciones de los concejales electos era el 1 de enero siguiente, raras veces los demandantes lograban cumplir con los plazos legales y el TEPJF tenía que sobreseer el juicio. Por ende, para ahorrar tiempo y evitar la ingobernabilidad que podría provocar el cuestionamiento de la legitimidad de las autoridades electas en 2010 y 2011, el TEPJF ha aceptado resolver impugnaciones sin que éstas hayan sido tratadas por el TEEO en primera instancia (principio de *per saltum*).

El cambio legal (la desaparición de la figura del Colegio Electoral y el subsecuente retiro del congreso local del procedimiento de validación de las elecciones, así como la apertura de una vía de impugnación jurisdiccional en elecciones por usos y costumbres) y la mayor publicidad que le da el IEEPCO, contribuyen a aumentar el número de impugnaciones promovidas por ciudadanos de las agencias y núcleos rurales. El reclamo de participación para el nombramiento de los ayuntamientos se generaliza de manera notoria en 2010 y 2011. Así, el JDC deja de ser algo excepcional para volverse un medio de impugnación común, e incluso rutinario, entre los municipios de Oaxaca, cuyas elecciones se rigen por las normas de derecho consuetudinario.

Sobre todo, el espíritu mismo del JDC lleva a una jerarquización de los derechos político-electorales, en la que el derecho al sufragio (pasivo y activo) se sobrepone a los demás derechos y obligaciones derivados del reconocimiento constitucional de las normas de derecho consuetudinario. En efecto, cualquiera que sea el procedimiento de nombramiento de las autoridades locales en municipios de usos y costumbres, la resolución natural de un JDC lleva a defender el derecho de todo ciudadano mexicano que reside en el territorio municipal a votar y a ser votado en dichas elecciones. La ponderación entre derechos fundamentales del ciudadano y derechos de la comunidad —que uno de los magistrados del TEPJF rechaza públicamente—[5] se impone en realidad en el JDC. La

[5] Intervención de la magistrada Claudia Pastor Badilla en el taller sobre jurisprudencia en materia de elecciones por usos y costumbres, organizado en la ciudad de Oaxaca por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca (SAI) y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 22 y 23 de septiembre de 2011.

costumbre es válida mientras no viole el derecho de todo ciudadano a ejercer el sufragio. Con ese principio, cualquier elección por usos y costumbres podrá ser invalidada si no respeta ese derecho fundamental, y si al menos un ciudadano demuestra que se le impidió votar o ser votado en dicha elección.

En contra de esta postura jurisprudencial se han alzado voces dentro y fuera de las comunidades, que cuestionan la exclusividad del JDC como medio de impugnación, y llaman a que el TEEO y el TEPJF, en segunda instancia, encuentren otras maneras de resolver las controversias que se dan en los municipios de usos y costumbres. Efectivamente, algunos abogados indígenas consideran que no debería existir una prevalencia absoluta del derecho a votar y ser votado a escala municipal;[6] según esta postura, las normas de derecho consuetudinario no sólo privilegian la circunscripción comunitaria inframunicipal (cada ciudadano vota y puede ser votado en cargos de autoridad de su propia comunidad, no necesariamente en votaciones fuera de su comunidad de residencia), sino que, además, establecen criterios "meritocráticos" que suponen que una persona adquiere el derecho a voz y voto en las asambleas si cumple con ciertas obligaciones en beneficio de la comunidad. Es decir, no cualquier ciudadano tiene derecho a votar y a ser votado por el solo hecho de residir en el territorio municipal, ya sea en el centro o en la periferia; incluso cualquier nativo del pueblo cabecera puede ver restringido su derecho a votar y a ser votado si no cumple con sus obligaciones comunitarias. El sufragio universal (pasivo y activo) no es un derecho incondicional derivado sólo de ser ciudadano mexicano y de haber residido al menos tres años en el municipio, como lo indica el código electoral. El ejercicio del sufragio es condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones en beneficio de la colectividad.

Por ello, la armonización de normas del derecho comunitario y del positivo se vuelve más complicada que si solamente se tratara de imponer un límite absoluto a las primeras; todo es permitido (fecha, lugar y procedimiento de votación, duración del mandato

[6] Postura defendida por Adelfo Regino, titular de la sai, en el taller que se menciona en la nota anterior.

de los concejales, etcétera) mientras no se viole el derecho al sufragio pasivo y activo (votar y ser votado) de ningún residente del municipio correspondiente, y goce de sus derechos políticos.

LA ARMONIZACIÓN POSIBLE ENTRE DERECHOS. EL TEPJF COMO GARANTE DEL RESPETO A LAS NORMAS COMUNITARIAS

A partir de 2011, la jurisprudencia del TEPJF deja ver una orientación más conciliadora ante el dilema que opone derechos del ciudadano y derechos de la comunidad. Aunque en la mayoría de las sentencias emitidas en 2010 y 2011 ha prevalecido la defensa de los primeros (en particular el sufragio universal) en detrimento de los segundos, también existe una postura que podría, si se afirma con mayor fuerza, llevar a una armonización entre los dos tipos de derechos. Esa postura consiste en hacer del TEPJF el garante del cumplimiento de las normas establecidas por las propias comunidades, sean éstas contrarias o no a ciertos derechos fundamentales. Varias sentencias dejan ver esa posibilidad cuando evocan como una de las razones para la invalidación de la elección, el hecho de que las autoridades municipales en turno y los participantes en el proceso electoral incumplieron las reglas que acordaron previamente.

Estas sentencias justifican la invalidación de la elección y su necesaria reposición, no tanto (o no solamente) porque no se respetó el derecho de los ciudadanos de las agencias y rancherías a votar y ser votados, sino porque no se respetó el acuerdo establecido previamente entre el ayuntamiento y los agentes municipales, en el que, justamente, las primeras se comprometían a dejar participar a los ciudadanos de las agencias y rancherías. No sólo eso, sino que el acuerdo que no fue respetado establecía la manera en que se daría esa participación (en asambleas simultáneas, votando por medio de boletas y de urnas, etcétera). Esa solución concierne a todos los acuerdos y las normas que establezcan las comunidades o los representantes de las partes enfrentadas de un mismo municipio. Dichos acuerdos abarcan todos los aspectos prácticos de la organización de una elección por normas de derecho consuetudinario, tales como la fecha, el lugar y la forma que debe tomar la

votación (una o varias asambleas, simultáneas o consecutivas, votación a mano alzada, por medio de pizarrones, mediante boletas y urnas, voto secreto o público, etcétera), pero también aspectos más normativos, como quién tiene el derecho de votar y de ser votado. Así pues, si se refleja un claro consenso en torno a cierto padrón local de ciudadanos al día con sus obligaciones para con la comunidad, el TEPJF podrá considerar como válida una elección y declarar improcedente la impugnación que haya sido interpuesta por un actor cuyo derecho al sufragio no tenía por qué ser garantizado, al no formar parte del referido padrón.

Esta interpretación jurisprudencial de los derechos del ciudadano en elecciones por usos y costumbres refleja una clara innovación en el sentido de un reconocimiento pleno de las normas de derecho consuetudinario, sin querer imponer sistemáticamente el respeto irrestricto del derecho de los ciudadanos según criterios que no corresponden a las comunidades. Todo parece indicar que los magistrados están dispuestos a reconocer que los criterios de acceso a la ciudadanía y su ejercicio en los municipios "usocostumbristas" de Oaxaca no son los mismos que en los demás municipios ni en el resto del país. Es decir, reconocen que el derecho a votar y ser votado no sólo depende de la nacionalidad, de la edad (haber cumplido 18 años), de la inscripción en el Registro Federal de Electores (y de la subsecuente obtención de una credencial de elector), de la residencia (estar domiciliado en el municipio por lo menos tres años) o de la condición legal del ciudadano (no estar cumpliendo una pena de encarcelamiento o, para ser candidato, no tener antecedentes penales). Los magistrados del TEPJF parecen adoptar una postura casuística según la cual, con base en el principio de autonomía de las comunidades indígenas, el nombramiento de las autoridades municipales deberá hacerse cumpliendo las reglas que aquéllas hayan dado. En otras palabras, el juez electoral federal admite que así como existen requisitos para poder ejercer el sufragio en elecciones fuera de los municipios de usos y costumbres, las comunidades imponen requisitos particulares, haciendo uso del derecho constitucionalmente consagrado a la libre determinación.

La jurisprudencia del TEPJF contribuye así a relativizar la supuesta incompatibilidad entre las normas consuetudinarias y el derecho positivo de corte liberal, en materia de derechos y obligaciones del ciudadano. En los dos sistemas normativos, el goce de derechos está condicionado al cumplimiento de obligaciones civiles y administrativas, sólo que éstas son de naturaleza sensiblemente diferentes en las comunidades: estar al día en el cumplimiento del tequio y de los cargos comunitarios (sean éstos de carácter religioso o civil). Es el caso, por ejemplo, cuando la elegibilidad a ciertos cargos del ayuntamiento son condicionados al ejercicio previo de otros cargos como el de mayordomo de la fiesta patronal. O bien, cuando a los emigrados (radicados en otro lugar de la República mexicana o en el extranjero) se les reconoce el derecho a votar y ser votados por su contribución financiera al desarrollo de la comunidad, a pesar de no haber residido al menos un año en el municipio.

Según esta perspectiva, las sentencias del TEPJF no resultarían inconstitucionales, en la medida en que nada se indica en la Carta Magna ni en la ley electoral estatal respecto a que las únicas condiciones para el ejercicio del sufragio son las que marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), sino que, al contrario, queda claro que el principio de autonomía y el reconocimiento de las formas democráticas de organización política de las comunidades indígenas implica que las condiciones particulares fijadas por las normas de derecho consuetudinario sean respetadas de igual manera que las demás.

En esta perspectiva, el juez electoral federal tendría que admitir que las normas consuetudinarias no excluyen a las mujeres del ejercicio del sufragio por ser mujeres, sino que en ciertas comunidades la costumbre ha sido la de otorgar el derecho (o la obligación) de cumplir ciertos cargos al jefe de familia, siendo éste el hombre en la mayoría de los casos. Pero ha ocurrido también que la unidad familiar, la misma que tiene el usufructo de una parte de las tierras comunales o ejidatarias, sea representada en la asamblea y en el cumplimiento de los cargos por la mujer, en tanto jefa de la familia, en equivalencia con el hombre. Al respecto, falta aún tener mayores datos estadísticos, pero las encuestas realizadas desde

finales de la década de 1990, muestran que en la mayoría de los municipios de usos y costumbres las mujeres sí participan en las asambleas comunitarias en nombre propio, así como en representación de la unidad familiar, y que también ejercen cargos civiles, aunque raras veces los de mayor autoridad dentro del ayuntamiento (presidente municipal, síndico, regidor de hacienda y alcalde).

En todo caso, el espíritu de las normas comunitarias no se define por prohibiciones basadas en la pertenencia etnolingüística, el género o el hecho de ser nativo del lugar; en realidad se trata más bien de condiciones ligadas a la contribución diferenciada de cada persona al bien común. No se trata de idealizar a la comunidad como un espacio de solidaridad e igualdad plenas, ya que en éstas también imperan las lógicas de poder y dominación, como se ha visto en la primera parte de este texto; pero ello no obsta que, en sí, las normas de derecho comunitario respondan a un principio general de realización del bien común, considerado superior al de la satisfacción de intereses estrictamente individuales o grupales. Es decir, más que restricciones basadas en un dogma, se trata de obligaciones que cada persona debe cumplir para poder gozar de ciertos derechos. No existe impedimento absoluto para ejercer el derecho de sufragio en el presente caso, sino que cualquier persona tiene, en principio, la posibilidad de ejercerlo si cumple con los requisitos que marcan las normas comunitarias; el hecho de que éstas sean manipuladas por grupos de poder o caciques abusivos es un problema aparte, en el sentido de que cualquiera, por más positiva que sea, puede serlo. Son factores sociopolíticos, y no normativos, los que permiten que se dé el abuso de poder y la instrumentalización de las normas comunitarias con fines de exclusión de los opositores o rivales políticos.

La dificultad, no obstante, reside en el carácter lábil de las normas de derecho consuetudinario y la fragilidad de los consensos o acuerdos colectivos que sustentan las reglas del juego electoral en ciertos municipios, donde tanto factores socioeconómicos como propiamente políticos invalidan parcialmente la función legislativa y reglamentaria de la asamblea comunitaria. Ahí yace el límite de la jurisprudencia "tolerante" hacía las normas que las comunidades se dan para organizar la integración de las autoridades

municipales. En efecto, uno de los objetos fundamentales del derecho es el de dar certeza y previsibilidad en los procesos sociales que se busca normar. El derecho electoral no es una excepción a ese principio básico. Ahora bien, si las normas que rigen un proceso electoral pueden ser tergiversadas o sujetas a negociaciones en las cuales participan sólo unos cuantos ciudadanos, dichas normas dejan de garantizar certeza y confianza entre el conjunto de los ciudadanos. Ésta es la razón que esgrime el juez electoral cuando en las sentencias del TEPJF cuestiona la claridad de las normas aplicadas o simplemente el hecho de que no hay un consenso claro en torno a éstas.

De ahí surge la preocupación expresada por algunos magistrados de no poder contar con un registro fehaciente de las normas consuetudinarias de cada municipio, en materia de nombramiento de las autoridades locales. Aun así, las sentencias de finales de 2011 y principios de 2012 reflejan la voluntad de conocer mejor las normas comunitarias y la disposición del juez federal de contextualizar, en términos históricos y culturales, las prácticas electorales de los pueblos indígenas; como ejemplo están las sentencias sobre elecciones en agencias municipales o de policía en municipios de usos y costumbres SX-JDC-1/2012 y SX-JDC-2/2012; en éstas la magistrada Claudia Pastor Badilla, de la Sala Regional Xalapa, emitió un voto particular expresando así su desacuerdo con la resolución aprobada por las otras magistradas. La magistrada fundamenta su disenso con base en los textos constitucionales y legales que en México establecen la obligación, por parte del Estado, de respetar la diversidad étnica y cultural originada en la existencia de los pueblos indígenas. En particular, cita las normas legales que hacen obligatorio el reconocimiento y respeto de las normas y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas (artículo 2 de la CPEUM, Convenio 169 de la OIT, etcétera); incluso defiende la idea de que el orden legal mexicano, con estas reformas hechas en los años 1990 y 2000, ha asumido una perspectiva comunitarista en cuanto al reconocimiento de las normas e instituciones indígenas como elementos que garantizan el buen desarrollo del individuo en tanto ser fundamentalmente "social". Y esta importancia de la sociedad para la realización plena

de la persona justifica que las comunidades culturalmente diferenciadas del resto de la sociedad puedan regirse según normas propias; esto, a su vez, le da sustento al derecho fundamental a la libre determinación de los pueblos indígenas, establecido en la Constitución mexicana.

En ese tenor, la magistrada llama a la necesidad de conocer las particularidades de cada caso, ya que una norma o procedimiento válido en una comunidad no lo es necesariamente en otra. Eso la lleva a concluir que no se pueden aplicar mecánicamente ciertas reglas de procedimiento que marca la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca o la ley orgánica municipal, como son los plazos que marcan éstas para impugnar un acto administrativo o jurisdiccional. En ese aspecto, la argumentación se basa tanto en el principio de respeto a las normas específicas de cada comunidad o localidad como en la consideración que el juez debe tener de las particularidades culturales (prevalencia de uno o varios idiomas indígenas), geográficas y de infraestructura del lugar (distancias, estado de las vías de comunicación, medios de transporte público disponibles, etcétera). No se puede exigir de las autoridades o ciudadanos de una localidad alejada, hablantes del mixteco, comunicada con la capital del estado sólo por carreteras de terracería o por brechas, que cumplan con los mismos plazos que los habitantes de una localidad situada a pocos kilómetros de la ciudad de Oaxaca y conectada con ésta por carreteras asfaltadas.

Esta postura jurisprudencial de naturaleza casuística y sensible al pluralismo jurídico aparece ya en varias sentencias de 2011, en las que las magistradas Claudia Pastor Badilla y Judith Yolanda Muñoz Tagle llaman, siempre con un voto particular, a no aplicar a las elecciones de derecho consuetudinario la misma norma en cuanto a la irreparabilidad de los actos impugnados por medio del JDC. En las sentencias referidas a los casos de Mesones Hidalgo (SX-JDC-33/2011), La Pé (SX-JDC-72/2011) y San Juan Lalana (SX-JDC-134/2011 y SX-JDC-135/2011 acumulados), las dos magistradas disienten de su colega al afirmar que dadas las particularidades de las elecciones por usos y costumbres, y la falta de

indicaciones claras sobre plazos y fechas para la toma de posesión de las autoridades elegidas en elecciones extraordinarias, no deberían desecharse las demandas que se hagan después de haberse instalado el ayuntamiento cuya elección está siendo impugnada. Las magistradas, en su voto particular, llaman a tomar en cuenta que los tiempos y plazos de las elecciones según normas de derecho consuetudinario no son los mismos que en los demás procesos, en los que la ley marca claramente cuáles son las fechas en las que las autoridades, elegidas en una elección extraordinaria, deberán tomar posesión de sus cargos. Además, puntualizan que, dado que no hay claridad en cuanto a la fecha de instalación del ayuntamiento, queda prácticamente conculcado el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. Efectivamente, como la toma de posesión de las autoridades puede tener lugar inmediatamente después de su elección, ésta no puede ser impugnada por los ciudadanos.

En los casos de San Juan Lalana y de Santa María Magdalena Tiltepec, agencia de policía del municipio de Santos Reyes Nopala (SX-JDC-1/2012), la magistrada Claudia Pastor Badilla va aún más lejos en su llamado a considerar las particularidades de los normas de derecho consuetudinario. En ambos casos, la magistrada hace hincapié en el papel fundamental que juega la asamblea general comunitaria tanto para decidir qué normas se deben aplicar en los procesos de nombramiento de autoridades como para garantizar que dichas normas sean respetadas. El alegato se sustenta no sólo en publicaciones de antropología e historia sobre los municipios de Oaxaca, sino que recurre a escritos de sociología y ciencia política sobre democracia directa y deliberativa (citando autores como Jürgen Habermas y Jon Elster). Por primera vez, un integrante del Poder Judicial federal desarrolla una argumentación en la que se defiende, formalmente, la asamblea comunitaria como mecanismo para enunciar y, en su caso, cambiar los usos y costumbres.

De esta forma, la magistrada Claudia Pastor Badilla retoma la tesis defendida por abogados e intelectuales indígenas, que la asamblea comunitaria, en la que participan todos los ciudadanos al día en sus obligaciones comunitarias, constituye la "máxima autoridad" de las comunidades indígenas. Esta es la única instancia que puede decidir si se debe cambiar alguna norma o procedimiento y que

puede asegurar que el nombramiento de las autoridades se haga conforme a las normas acordadas por el conjunto de los ciudadanos de la comunidad y, más allá, del municipio. Es decir, la deliberación en la asamblea comunitaria, permite evitar que acuerdos cupulares rijan una elección, pero también que el mismo proceso se haga de manera fraudulenta.

La evolución de la jurisprudencia electoral federal es contundente: de una postura de aparente desconfianza hacia procedimientos electorales juzgados poco claros y sujetos a manipulación se pasó a una valoración —no exenta de idealización— de normas y prácticas asamblearias consideradas altamente democráticas. En el caso de San Juan Lalana, de hecho, la magistrada Claudia Pastor Badilla sostiene, con su voto particular, que la elección que validó el TEPJF no cumplió con el requisito acordado entre las partes, es decir, llevar la elección por medio de asambleas comunitarias simultáneas; en lugar de eso, la elección se hizo por medio de mesas receptoras del voto de los ciudadanos que, individualmente y por separado, pasaron a "declarar" su voto ante representantes del IEEPCO y de los tres candidatos contendientes, ubicados debajo de unas lonas con la foto de cada uno de éstos. De acuerdo con la magistrada, no se organizó una votación con deliberación y vigilancia por parte de los ciudadanos reunidos en asamblea, sino que se llevó a cabo una elección "convencional" en la que cada ciudadano emitió su voto por separado. Y como eso no correspondió a lo acordado ni a lo practicado tradicionalmente en el municipio referido, según la magistrada, el Tribunal debió haber declarado inválida la elección.

Ciertamente, este posicionamiento es minoritario dentro del TEPJF, pero aun así es muestra de un giro radical en la argumentación a favor de un pleno reconocimiento de las normas y prácticas electorales de las comunidades indígenas, y al ser reiterada esa posición podría llegar a crear jurisprudencia. En este caso se estaría ante una clara evolución de la jurisprudencia electoral federal, alejándose ésta de la defensa irrestricta del sufragio universal (pasivo y activo) para garantizar, ante todo, el respeto a las normas y procedimientos que se hayan dado las comunidades por medio de sus

asambleas, aunque éstas decidan restringir el derecho a votar y a ser votado a un conjunto de personas que cumplan los requisitos particulares establecidos por la misma comunidad.

CONCLUSIONES

Después de un recorrido histórico y un estudio sociopolítico de la "política vernácula" en los municipios de Oaxaca, me he abocado a analizar cómo el TEPJF ha ido procesando las controversias que se han dado a raíz de las elecciones por usos y costumbres. Una revisión de las sentencias emitidas desde 1999, en el marco del JDC, muestra que existe un dilema jurídico fundamental causado no sólo por la naturaleza ontológicamente diferente de los dos tipos de normatividad (el derecho positivo y el consuetudinario), sino también por las concepciones diferentes de la ciudadanía y de la democracia que subyacen a éstos. También he insistido en el papel específico que ha jugado el instrumento mismo del JDC para marcar una diferencia radical entre una concepción individual e igualitaria de la ciudadanía y una concepción diferencialista, en la que los derechos políticos derivan del cumplimiento de obligaciones comunitarias, ante las cuales no todos los individuos están en condiciones de igualdad. Sobre todo, he querido insistir en los factores, tanto ideológicos como normativos, que han llevado a los actores de las controversias judiciales a exagerar el antagonismo entre los sistemas jurídicos estatal y comunitario. Sin embargo, he demostrado cómo, a pesar de estas posturas diferencialistas, ha ido surgiendo, por medio del voto minoritario de algunos magistrados, una postura conciliadora en la que se busca encontrar en la normatividad indígena los elementos compatibles con las concepciones de la ciudadanía consagrados en la Constitución. En ese aspecto, lejos de querer propugnar que todos los ciudadanos en edad de hacerlo, según las leyes federales y estatales, puedan participar en el nombramiento de las autoridades municipales, la jurisprudencia electoral federal parece orientarse hacía una posición que pone por encima de todo el derecho a la libre determinación.

Lo que las comunidades dispongan deberá ser acatado y el Tribunal federal será garante de ello, pero con una condición: que el procedimiento no sea abiertamente excluyente de la mayoría de los ciudadanos miembros de la o las comunidades de un mismo municipio. El equilibrio que se vislumbra es ambiguo y precario, en la medida en que siguen por definirse elementos como cuál es la comunidad de referencia cuando varias coexisten en una misma Circunscripción municipal, o hasta qué punto la asamblea comunitaria puede ayudar a construir consensos cuando la sociedad local está altamente polarizada. Pero al menos las sentencias del TEPJF revelan la inquietud de algunos magistrados por "acomodar" las diferentes interpretaciones del derecho y del buen gobierno en una sociedad marcada por la diversidad etnocultural. Algo impensable hace apenas una década.

FUENTES CONSULTADAS

Anaya, Alejandro. 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.

Bellinghausen, Hermann. 1997. "El gobierno de Oaxaca prepara contrarreforma indígena, acusan". *La Jornada,* 22 de febrero. Disponible en http://www.jornada.unam.mx/1997/02/22/oaxaca.html (consultada el 1 de marzo de 2013).

Chance, John K. y William B. Taylor. 1985. "Cofradías and cargos: An historical perspective on the Mesoamerican civil-religious hierarchy". *American Ethnologist* 12 (febrero): 1-26.

CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1995. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

——. 1998. Oaxaca: Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

——. 2008. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

——. 2012. Última reforma: decreto No. 1347, aprobado el 17 de agosto de 2012, publicado en el Periódico Oficial Extra del 17 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/Cippeo_con_reforma_2012.pdf (consultada el 4 de junio de 2013).

CPEO. Constitución Política del Estado de Oaxaca. 1997. México: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

——. 2012. México: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2001. México: Congreso de la Unión.

Dehouve, Danièle. 1978. "Les échelles de coûts et de prestige, réalité ou erreur de méthode? La hiérarchie des charges dans les communautés indiennes mésoaméricaines". *Études rurales,* vol. 69 (enero-marzo): 101-8.

Díaz Gómez, Floriberto. 2004. *Comunidad y comunalidad*. Disponible en http://trabajaen.conaculta.gob.mx/convoca/

anexos/Comunidad%20y%20comunalidad.PDF (consultada el 01 de marzo de 2013).

Escalante Gonzalbo, Fernando. 1997. "Notes sur le problème indigène au Mexique". *Cahiers des Amériques latines* 23 (primer semestre): 43-57.

LDPCIO. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 2001. Oaxaca: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

Lenkersdorf, Carlos. 1996. *Los hombres verdaderos. Voces y testimonios tojolabales.* México: Siglo XXI/UNAM.

Miranda, José. 1978. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820.* México: UNAM.

Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca.* México: Publicaciones de la Casa Chata.

Velásquez Cepeda, María Cristina y Luis Adolfo Méndez Lugo. 1997. *Catálogo municipal de usos y costumbres.* Oaxaca: CIESAS-IEE.

Viqueira, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner, coords. 2000. *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*. México: CIESAS/Colmex/IFE.

La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario
es el número 17 de la Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. Se terminó de imprimir en julio de 2013 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.