

¿CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DEL VOTO PÚBLICO EN LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES EN EL ESTADO DE OAXACA?

Francisco MARTÍNEZ SÁNCHEZ

RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN OAXACA LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

El Estado de Oaxaca, ha sido pionero en el reconocimiento de los derechos indígenas, ello encuentra su justificación en que es la entidad federativa del país con mayor número de grupos étnicos y por ende con mayor población indígena.

En efecto, en Oaxaca existen 16 grupos étnicos:¹ Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Popolacas, Triquis, Zapotecos y Zoques.

Por otra parte, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como el artículo 2º de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas reconocen a los siguientes pueblos indígenas:² Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El numeral mencionado, excluye a la etnia popolaca,³ y determina a los quince pueblos indígenas

¹ Rodrigo Borja, en su Enciclopedia de la Política define el término *etnia*, como la “Comunidad humana definida por afinidades culturales, raciales e históricas que se integra a lo largo de siglos de convivencia. Forman parte de sus peculiaridades sus creencias, su lenguaje, su economía, la alimentación, el arte, la religión, los estilos de vida, las costumbres, el vestido y la habitación”.

² De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, se debe entender por etnia y pueblo como términos sinónimos, por lo tanto en este sentido no debemos confundir al término pueblo en el aspecto de categoría política, administrativo que establece la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, la cual en su artículo 9, fracción III, define al pueblo como el centro de población que tenga censo no menor de quince mil habitantes; los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, panteón y escuelas de enseñanza primaria.

³ Los datos arrojados por el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del INEGI, reportan que sólo 61

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

no desde un criterio social, sino desde la perspectiva de sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales, como los tucuantes (cuya población, forma parte del grupo étnico mixteco),⁴ así como a las comunidades afromexicanas.⁵

Las 16 etnias existentes en Oaxaca, representan el 30% en el ámbito nacional, en relación con las 56 etnias indígenas que existen en la República Mexicana.

Oaxaca tiene *una población total indígena* de 1,518,410 (un millón quinientos dieciocho mil cuatrocientos diez), de los cuales 734 026 (setecientos treinta y cuatro mil veintiséis) son hombres y 784 384 (setecientos ochenta y cuatro mil trescientas ochenta y cuatro) son mujeres.

Por lo anterior, el legislador local se vio en la necesidad de adecuar la Constitución Particular, a la realidad social, para así afrontar la problemática que presentan los diversos grupos indígenas del Estado. Este proceso legislativo inició en 1990, mediante reforma de octubre de 1990⁶ a la Constitución local, en sus artículos 16, 25, 39, entre otros; esta primera reforma incorporó, temas que en materia indígena se consideraban fundamentales: a) educación, b) igualdad de las etnias, c) planeación del desarrollo, d) reconocimiento formal del tequio, e) responsabilidades de los municipios, y f) conciliación de conflictos agrarios.

Una nueva reforma constitucional local el 9 de julio de 1994,⁷ a los artículos 4, 11, 16, 43, 59, 121, 150 y 152, reconoció expresamente en el numeral 16, quince lenguas indígenas y se estableció como obligación del Estado la de impartir la educación en las lenguas de las comunidades bilingües.

En el año de 1995, se aprueba el Decreto por el que se expide la Ley Estatal de Educación en Oaxaca, que propone impartir una educación primaria intercultural y bilingüe que en el artículo 8, del Capítulo Segundo, establece “Revalorar y favorecer el desarrollo de las formas tradicionales y de los sistemas de organización política, económica y social de los pueblos indígenas de la entidad”; en agosto de ese mismo año, se reformó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, introduciéndose el Libro Cuarto, en el que se da pleno reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales de constitución de las autoridades municipales en los pueblos indígenas; el mismo Código fue reformado en octubre de 1997, el Libro Cuarto, se integró ahora de dieciséis artículos, once más de los que integraban este libro en 1995, en los que se detalló de manera más clara las elecciones

personas pertenecientes a la etnia popolaca habitaban en el Estado, tal vez sea esta la razón por la que, en la reforma al artículo 16 constitucional en 1998, se excluyeran.

⁴ Carmen Cordero Avendaño de Durand. El Derecho consuetudinario indígena en Oaxaca, pág. 13.

⁵ Cfr. Art. 2 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

⁶ Decreto número 86, publicado en el Período Oficial de fecha 27 de octubre de 1990.

⁷ Decreto número 195.

¿Constitucionalidad o inconstitucionalidad del voto público en las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca? - Martínez Sánchez

por el sistema de usos y costumbres.

Posteriormente en 1998, se reforman nuevamente los artículos 12, 16, 94, 138 Bis y 151, de la Constitución Local, en la que el artículo 16, reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, así como los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, la jurisdicción a las autoridades tradicionales de los mismos a fin de hacer más claro, explícito y operable el respeto a los derechos electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca.

Este proceso legislativo concluyó con la expedición en 1998 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la que fue reformada por decreto 297, en el año de 2001.

LA EMISIÓN DEL VOTO EN EL SISTEMA ELECTORAL POR USOS Y COSTUMBRES

En primer lugar debe decirse, que el Estado de Oaxaca se integra de 570 municipios, de los cuales 152 eligen autoridades por el régimen de Partidos Políticos, y 418 por normas de derecho consuetudinario.

Ahora bien, no podemos hablar de los indígenas de manera general, ya que los procedimientos electorales en las comunidades indígenas, presentan diversas características, por lo que en este trabajo sólo nos referiremos de manera particular a la emisión del voto, ya que en la mayoría de los 418 municipios que se rigen por este sistema, aquél se emite de manera pública; sin embargo, a groso modo referiremos algunos datos del sistema electoral en comento:

Dada la naturaleza y valores propios de cada uno de los municipios en los que se eligen a sus representantes políticos mediante la forma tradicional, las fechas en que se señalan estos eventos varían significativamente. De acuerdo con el cumplimiento de las tradiciones culturales, vinculadas al calendario ritual, o agrícola, con la presencia de situaciones migratorias, o con condiciones productivas. Por otra parte, los órganos de autoridad en el procedimiento electivo por usos y costumbres, que interviene en forma directa en la organización y desarrollo de la elección surge del propio seno de la asamblea comunitaria, o bien como representación del cabildo de la comunidad, así tenemos al consejo de ancianos, a los caracterizados, los principales, o tatamandones, que constituyen de hecho órganos de consulta y que actúan como tales antes y durante la asamblea de elección.

En el procedimiento electoral por usos y costumbres, la tradición impone normas en las que se acepta que voten quienes hayan cumplido 15 o 16 años, sin necesidad de que porten credencial de elector; se exige que los electores sean vecinos y originarios de la localidad; asimismo, aunque en la mayoría de los municipios oaxaqueños, pueden votar los varones y las mujeres, en algunos municipios, éstas no sufragan, de igual manera sucede con las Agencias y núcleos rurales, quienes no participan en la elección del

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Ayuntamiento.

Por lo que respecta, al tema central de este trabajo, la emisión del sufragio en el nombramiento de las autoridades municipales, en el sistema de usos y costumbres, la mayoría se expresa en Asamblea comunitaria, en la que el voto se emite alzando la mano, o pasando al frente y en un pizarrón pintar una raya en donde se encuentre el nombre de su candidato, o de viva voz, o por aclamación o aplauso, o formándose atrás de su candidato y un escrutador pasa a contar, etc.

La información de campo que se tiene, derivada de nuestra presencia en algunas asambleas de elección, así como del Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres, que realizó el Instituto Estatal Electoral en coordinación con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Istmo, nos permiten afirmar que de los 418 municipios, 209 emiten su voto alzando la mano, 79 pasando a pintar una raya en el pizarrón, 43 mano alzada más otro procedimiento, en 2 municipios las personas se forman detrás del candidato de su preferencia, en 13 el voto se emite mediante aclamación oral y aplausos, en otros 32 corresponde al Consejo de Ancianos o a la Autoridad Municipal proponer a los candidatos, pero en estos casos la Asamblea General lo valida o lo rechaza, y finalmente en 40 se utilizan boletas y urnas, es decir sólo en estos últimos el voto se emite de manera secreta.

Estos municipios además han desarrollado importantes instituciones democráticas en la elección de sus autoridades, destacando el procedimiento de elección indirecta en primer grado⁸ utilizado en Santiago Nacaltepec, Cuicatlán, Oaxaca, Municipio en el que cada una de sus Agencias,⁹ así como en la Cabecera Municipal, eligen dos domingos previos a la fecha definitiva de nombramiento de las autoridades, mediante asamblea comunitaria a veinticinco representantes para integrar el Consejo Político, recayendo en este último la responsabilidad de elegir en la fecha correspondiente a las autoridades municipales de ese Ayuntamiento; las autoridades electas generalmente son los integrantes del mismo Consejo Político.

CARACTERÍSTICAS DEL VOTO QUE ESTABLECE LA DEMOCRACIA LIBERAL

La legislación nacional y estatal reflejan los principios fundamentales de una democracia liberal representativa: es ciudadano toda persona mayor de 18 años y que tenga un “modo honesto de vivir”. El principal requisito para votar y ser votado es el de estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial de elector

⁸ Entendiendo desde luego por elección indirecta a los comicios en los que aparece una instancia de intermediarios entre los electores y los elegidos. Por el contrario en la elección directa, participan todos los ciudadanos sin que existan representantes o intermediarios de ninguna naturaleza, se hace efectiva la frase de: “un hombre un voto”.

⁹ Este Municipio se integra de dos Agencia Municipales y tres Agencias de Policía Municipal, por lo tanto el Consejo Político se integra de 150 personas.

¿Constitucionalidad o inconstitucionalidad del voto público en las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca? - Martínez Sánchez

actualizada.

Por otra parte, los artículos 41, y 116, Fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal, 25 de la Constitución del Estado de Oaxaca, 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 6 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, establecen que el voto es “universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”.

A través del derecho de voto los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país.

Ahora bien, respecto a las características del sufragio debe decirse que éste es universal, porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración; en la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal se ha visto precedido por un periodo, más o menos largo durante el cual el ejercicio de los derechos políticos se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etc.

La libertad del sufragio, se entiende en cuanto que el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio.

La garantía del secreto del sufragio, significa que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado.

Por lo que toca al sufragio directo, esto es que el elector elige por sí mismo a sus representantes.

Además de estas características prescritas por la Constitución, el sufragio en México también se considera personal e intransferible; es decir, el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponde para depositar su voto y que no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.

Manuel de Aragón Reyes,¹⁰ señala que el voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza precisamente la libertad de emitirlo.

RAZÓN DEL VOTO SECRETO EN LA DEMOCRACIA LIBERAL

El voto secreto es un elemento esencial de la integridad porque brinda a los votantes la independencia de elegir según su voluntad. Por el contrario, si el voto es público, el

¹⁰ Democracia y Representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del Derecho de Sufragio. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. www.trife.org.mx/eje

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

elector se sentirá intimidado y podría cambiar el sentido de su voto. El secreto hace que la intimidación y la coacción sean menos eficaces. También dificulta que los grupos de interés, “entreguen el voto”, para ciertos candidatos y partidos políticos.

Ahora bien, el secreto del voto sólo es eficaz si se respeta, para lo cual es necesario diseñar e instrumentar mecanismos para asegurar que las reglas de privacidad se respeten durante la votación y que nada lo ponga en peligro.

La modalidad del voto secreto, no es nuevo, desde el año 300 a. C. lo usaban ya los romanos e hindúes; en el siglo XVI el colegio cardenalicio lo implantó para elegir al papa; y los ingleses desde 1872.

Por lo que toca a las papeletas electorales fue en la Provincia de Victoria en Australia del Sur donde se utilizaron por primera vez en 1856, lo que después llegó a ser conocido como voto australiano. Los nombres de los candidatos se imprimían en una papeleta oficial y los votantes ejercían su voto en secreto.

En el siglo XIX, prevaleció la práctica de que los ciudadanos no debían ocultar su preferencia y hacerla valer, y nunca negarla frente a los demás, sin embargo, esta práctica en realidad limitaba la libertad del sufragio, por esta razón, los australianos optaron por el voto en papeleta, con el objeto de intentar disminuir o minimizar el poder coactivo de los notables locales.

En la actualidad, es común preguntar a cualquier persona por qué candidato va a votar en determinada elección, y por respuesta encontramos la inevitable frase: “el voto es secreto”.

La secrecía del voto es uno de los logros, que más se defiende en cualquier situación donde a la gente se le pide expresar su criterio, ya sea al elegir un candidato o al definir una posición de manera democrática. Establecido como una defensa para todos los que al expresar sus preferencias pudieran sufrir represalias, sin embargo en la actualidad esa garantía que tiene el votante también se ha prestado a juegos políticos que justifican los diversos fraudes electorales de los que somos testigos aprovechando el velo del anonimato.

CONSTITUCIONAL O INCONSTITUCIONAL EL VOTO PÚBLICO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES POR EL RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES EN EL ESTADO DE OAXACA
Los 418 municipios del Estado de Oaxaca, que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario, como hemos mencionado, es únicamente para la elección de autoridades municipales, porque debe decirse que también ponen en práctica la democracia liberal, tratándose de elecciones federales o locales, para elegir a los poderes ejecutivo y legislativo, respectivamente, utilizando boletas electorales, credencial de elector y urnas, es decir, coexisten los valores comunitarios y los de la democracia liberal.

Asimismo, algunos de los principios de la democracia liberal, son respetados al

¿Constitucionalidad o inconstitucionalidad del voto público en las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca? - Martínez Sánchez

elegir a los integrantes de las autoridades municipales, sin embargo, tratándose del voto secreto, es la excepción, ya que en la gran mayoría de los municipios, la elección se realiza en una o varias asambleas, y el voto es emitido públicamente.

Esta situación, nos lleva a plantear ciertos cuestionamientos: ¿Se viola el principio constitucional del secreto del voto previsto en los artículos 41 y 116, Fracción IV de la Constitución Federal?

La respuesta automática de cualquier demócrata liberal sería tajante: "SÍ, se viola ese principio constitucional de secrecía del voto". El principal argumento que dan en este sentido es relativo a la presión, coacción o violencia que pudiera, ejercer él o los Caciques, o bien los Tatamandones, Consejo de Ancianos, Ciudadanos Caracterizados o Principales, o incluso el candidato triunfador, en contra de quienes no votaron a su favor.

Al respecto, en primer lugar debe decirse, que los artículos 41, Fracción I, y 116, Fracción IV, constitucionales, se refieren a las características del voto que se emite tratándose de la democracia liberal; por otra parte encontramos la reciente reforma al artículo 2, fracción III, de la misma ley fundamental, que faculta a las comunidades indígenas de 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.

De lo anterior surge otra interrogante, ¿existe una antinomia entre los numerales, mencionados? Nuestra posición es que no, porque al reconocerse las prácticas democráticas de los pueblos indígenas en el artículo 2, constitucional se está reconociendo la práctica del voto público, en cualquiera de sus diferentes manifestaciones, por tanto éste no puede resultar inconstitucional. De no ser así carecería de sentido que constitucionalmente se reconozca el orden normativo interno de las comunidades indígenas, para la elección democrática de sus autoridades. Esta democracia transparente en las comunidades indígenas, se efectúa sin financiamiento, lo que implica un ahorro considerable para el erario público, situación que no ocurre tratándose de elecciones mediante el sistema de partidos políticos tanto federales como locales, en los que se otorga financiamiento, con el propósito de que existan condiciones de equidad en las campañas electorales.

Otro argumento a favor del voto público, en los municipios que se rigen por el sistema electoral de usos y costumbres en el Estado de Oaxaca, es que hay una transparencia clara en este tipo de democracia; es imposible que exista un fraude electoral o errores en los cómputos de votos, ya que al momento de emitir los electores su sufragio, inmediatamente éste se contabiliza, tampoco se puede desviar su voto a otro candidato; asimismo debe destacarse la valentía y convicción que caracteriza a estos electores, al ser capaces de expresar públicamente sus preferencias.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

En el estado de madurez política que vivimos, no debe escandalizarnos esta práctica de las comunidades indígenas, porque aún en la democracia liberal, en la actualidad el secreto del voto, en muchas ocasiones se ha prestado a juegos políticos que justifican fraudes electorales aprovechando el velo del anonimato; de igual manera en estos tiempos no es raro ver gente que públicamente adquiere una posición respecto a tal o cual candidato, lo que de algún modo representa el uso y costumbre de las comunidades indígenas, que tanto asombra y se critica de inconstitucional.

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. Obra antropológica IV, Formas de Gobierno Indígena, México, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional indigenista, Gobierno del Estado de Veracruz, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, Segunda Edición, Fondo de cultura Económica, México 1998.
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen, La vara de mando. Costumbre jurídica en la transmisión de poderes, México, H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1997.
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen. El Derecho consuetudinario indígena en Oaxaca. 1^a Edición, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. México 2001.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca-CIESAS Unidad Istmo. Primer Catálogo Municipal, México 1995.
- INEGI. XII Censo de población y Vivienda 2000.
- Montemayor Carlos, Los pueblos indios de México hoy, México, Editorial Planeta, 2001 (Colección Temas de Hoy).

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, México 2000.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Tribunal Estatal Electoral, Oaxaca, México 2000.