



# Tequio,

expresión de solidaridad.

**Requisito para ejercer**

los derechos político-electorales  
en las comunidades **indígenas**

**34**

Cuadernos de Divulgación  
de la Justicia Electoral

Roselia Bustillo Marín  
Enrique Inti García Sánchez

**Tequio, expresión de solidaridad.**

Requisito para ejercer  
los derechos político-electorales  
en las comunidades indígenas



## **Tequio, expresión de solidaridad.**

Requisito para ejercer  
los derechos político-electorales  
en las comunidades indígenas

**Roselia Bustillo Marín**

---

Profesora-investigadora del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación, maestra  
en Derechos Humanos por la Universidad  
Iberoamericana y con estudios de doctorado  
en Antropología por la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

**Enrique Inti García Sánchez**

---

Asesor en el Tribunal Electoral del Poder  
Judicial de la Federación, abogado y sociólogo.  
Publicó *El derecho a la participación política de las  
mujeres indígenas* y *Sociología general y jurídica*.



**México, 2016**

342.7976 Bustillo Marín, Roselia.  
B292t

Tequio, expresión de solidaridad. Requisito para ejercer los derechos político-electorales en las comunidades indígenas / Roselia Bustillo Marín y Enrique Inti García Sánchez. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

63 páginas ; 20.5 cm. -- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral ; 34)

ISBN 978-607-708-381-8

1. Tequio -- Oaxaca (México). 2. Derecho Electoral Indígena-- Oaxaca (México). 3. Pueblos Indígenas -- Derechos Políticos Electorales -- Oaxaca (México). 4. Derecho Consuetudinario -- Oaxaca (México). 5. Sistemas Normativos Indígenas -- Oaxaca (México). I. García Sánchez, Enrique Inti, coautor. II. Título. III. Serie.

## **Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral**

*Tequio, expresión de solidaridad.*

*Requisito para ejercer los derechos*

*político-electorales en las comunidades indígenas*

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-381-8

Impreso en México.

## **Directorio**

### **Sala Superior**

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

### **Comité Académico y Editorial**

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

## Índice

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Presentación .....                                                               | 11 |
| Introducción .....                                                               | 17 |
| ¿En qué consiste la expresión<br>de solidaridad <i>tequio</i> ? .....            | 18 |
| El tequio como servicio<br>a la comunidad o trabajo gratuito .....               | 25 |
| El tequio como sistema de cargos .....                                           | 29 |
| El tequio como cooperación,<br>contribución o cuota .....                        | 39 |
| Asamblea general comunitaria<br>y el tequio como requisito de elegibilidad ..... | 40 |
| El tequio en los casos electorales .....                                         | 47 |
| Algunas conclusiones .....                                                       | 59 |
| Fuentes consultadas .....                                                        | 62 |

## Presentación

La obra que ahora se presenta aborda el concepto del tequio, con su definición, una explicación de su uso como requisito para votar y ser votado, y una exposición de la jurisprudencia que establece los límites para su exigencia.

### Tequio. Una definición

En las comunidades indígenas tradicionales, las formas de cooperación y solidaridad desempeñan un papel fundamental, y el tequio es quizá el principal de los instrumentos solidarios. Lo anterior se debe a que rebasa las fronteras regionales y étnicas, y a que ha estado presente a lo largo de la historia en casi todos los contextos indígenas.

El tequio es una expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígena, así que existen muchas formas de hacer tequio. Sin embargo, las que normalmente se identifican son el trabajo gratuito, cuotas y servicio en el sistema de cargos.

Generalmente, se entiende el tequio como el trabajo comunal no remunerado en beneficio de la colectividad que se da con una cierta temporalidad o por alguna necesidad. La labor se centra en obras de beneficio común, como reparaciones de escuelas, del palacio municipal y de la iglesia, o la construcción de caminos, sistemas de irrigación, limpiezas de los terrenos, etcétera.

Otro de los elementos del tequio es el pago de contribuciones municipales, también llamado cooperación, que es una aportación monetaria directa que dan al ayuntamiento los miembros de la comunidad (por lo general, las cabezas de familia), por un periodo determinado, y que tiene como finalidad beneficiar a la comunidad.

Por otra parte, el ejercicio de cargos públicos también es una forma de cumplir el tequio, además de las otras formas de ejercerlo.

El tequio puede ser individual o familiar. Es general e igualitario para todos los hogares de la comunidad, pues todas las unidades

entregan lo mismo, con independencia de su solvencia o posición. Cuando es obligatorio, el ciudadano debe participar personalmente; sin embargo, en la mayoría de las comunidades indígenas se plantea que si la persona no lo puede realizar, puede pagar a otra persona para que lo realice en su nombre.

Sin el tequio no existiría la infraestructura con la que actualmente cuentan muchas comunidades indígenas; es decir, seguramente no existirían las escuelas, los hospitales, los caminos y otros servicios.

### **Asamblea general comunitaria y el tequio como requisito de elegibilidad**

En la mayoría de los casos el tequio es un requisito que las comunidades exigen a sus integrantes para poder ejercer algunos o todos sus derechos político-electorales, expresados en la elegibilidad de ser votados o votadas, votar, tener voz en sus asambleas, etcétera.

En estas comunidades, la voluntad mayoritaria se expresa en asambleas comunitarias que reúnen a un número variable de ciudadanos que adquirieron derecho a participar por haber cumplido con las obligaciones del tequio. En ellas también se decide quiénes son los aptos para ser candidatos o candidatas para contender en las elecciones para la integración de los órganos de gobierno indígena y en los propios del municipio. El ciudadano que cumple con estas obligaciones comunitarias (tequio) es respetado y tiene el reconocimiento de la asamblea, se le considera digno de servir a su pueblo o comunidad en cualquier responsabilidad que se le asigne.

En ese sistema hay una jerarquía de funciones, oficios o cargos, ya sean políticos o ceremoniales, que cada individuo debe cubrir a manera de escalafón durante su vida. A veces, no es necesario pasar por cada uno de los puestos, pues en algunos municipios solo se pide haber cumplido con alguno, mientras que en otros se señala el número de cargos que deben ocupar, sin especificar que deban cumplir con el escalafón.

Asimismo, los hombres<sup>1</sup> que logran pasar todas las jerarquías son los que se convierten en los ancianos o “los principales de la comunidad”, cuya opinión es relevante en la designación de las personas para ocupar los cargos en los órganos de gobierno indígena y en los propios del municipio.

## Tequio en la legislación y jurisprudencia

Se ha establecido, entre otros aspectos, según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deben respetarse las instituciones políticas y sociales de los pueblos indígenas con el fin de salvaguardar sus derechos colectivos, siempre y cuando no se vulneren otros derechos humanos.

El tequio como requisito de elegibilidad varía y, por tanto, el valor que se le da puede o no estar vulnerando los derechos políticos de sus ciudadanos. En 2014, la Sala Superior del TEPJF señaló que la exigencia del tequio debe tener límites y cumplir con elementos de proporcionalidad, equidad y razonabilidad. Esto significa, conforme al primer criterio, que debe estar en proporción con la capacidad contributiva de las personas; respecto del segundo, que las personas reciban un trato congruente con su circunstancia particular; y, por último, que no se impongan más cargas o restricciones que las indispensables para el funcionamiento social de la citada práctica consuetudinaria (SUP-REC-825/2014).

En la mayoría de los casos, el tequio como obligación concluye a la edad de 60 años, o de 50 años en algunos pueblos, lo que implica la jubilación de la persona respecto de sus deberes con la comunidad. Sin embargo, en cuanto al municipio de Santiago Choapám, Oaxaca, donde no respetaban el derecho de participación de las mujeres indígenas ni de las personas mayores de 60 años, la Sala Superior del TEPJF ordenó que las convocatorias a

<sup>1</sup> De acuerdo con la tradición, son los hombres quienes normalmente participan, aunque hoy en día esto se ha modificado para permitir e incluso obligar a las mujeres a que también se involucren en estas tareas.

elecciones debían respetar los derechos humanos de todos los ciudadanos indígenas (SUP-JDC-1640/2012, cuarto incidente de inejecución de sentencia).

Tratándose del mismo municipio, la Sala Superior concluyó que los usos y costumbres de Santiago Choapám —que establecía que solo personas originarias y residentes en la cabecera municipal podrían ser votados— vulneraban derechos fundamentales al excluir a los demás miembros del municipio que habitan en las diversas agencias municipales y de policía (SUP-JDC-1640/2012, primer incidente de inejecución de sentencia). Posteriormente, en el mismo municipio, la Sala Superior señaló que los habitantes de la cabecera municipal no podían amparar su derecho ancestral en prácticas discriminatorias para prohibir la asistencia de ciudadanos de otros pueblos del municipio con el fin de participar en la elección de concejales del ayuntamiento (SUP-JDC-1148/2013).

## Conclusiones

En el constitucionalismo moderno, el estudio, aplicación y maximización de los derechos humanos individuales y colectivos es un reto para las autoridades jurisdiccionales, y aún más para las electorales, porque se pretende ejercer la democracia con la aplicación efectiva de los derechos humanos y sin restricciones más allá de los permisibles. Así, la construcción de la jurisprudencia que implica la maximización del derecho a la libre determinación y las manifestaciones de las expresiones de solidaridad —como el tequio— en tanto requisitos de elegibilidad resultan desafíos al derecho constitucional y electoral.

Sin embargo, en virtud de la presente línea jurisprudencial, resulta posible un escenario en el que desaparezca el tequio como requisito electoral, además de la consideración de que ya ha dejado de existir en algunas comunidades indígenas, por ejemplo, en San Mateo Piñas, Pochutla, Oaxaca.

Estas y otras cuestiones se analizan en la obra que se ofrece al lector, con enfoque especial en una definición amplia y detallada

de las distintas formas de hacer tequio en la legislación y jurisprudencia emitidas acerca del tema.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

## Introducción

La ciudadanía en el Estado mexicano está regulada en un catálogo de normas de derechos políticos, el cual se encuentra previsto en un bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); por tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros; por leyes federales, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por leyes locales, y por la jurisprudencia nacional e internacional, que implica la interpretación de principios, valores, reglas y normas relacionados con el ejercicio efectivo de los derechos políticos y la adquisición de la ciudadanía.

En el régimen del sistema normativo interno o de usos y costumbres —que también se aplica en México—, la configuración de la ciudadanía se determina —además de hacerlo por un bloque de constitucionalidad que consta de un catálogo de normas acerca de derechos políticos— con base en otras pautas, normas, principios y reglas construidas a partir de la organización social, cultural y política en que viven las comunidades y pueblos indígenas, considerando su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno. Las tradiciones o usos de dichas comunidades incluyen elementos de la vida antes y después de la Conquista, lo que conforma un tipo de sincretismo inestático o transformable que mantiene características de su propia organización étnica o histórica y también adopta conductas de otros sistemas políticos y jurídicos.

Así, cabe examinar la configuración y ejercicio de la ciudadanía desde dos ángulos: individual y colectiva. En el derecho político al voto pasivo y activo practicado por una persona en ejercicio de su derecho individual o por una persona en nombre de toda una comunidad como derecho colectivo, la expresión de solidaridad forma parte de la estructura organizacional comunal, que entre las diversas descripciones y formas de concebirse se entiende como un requisito exigible para ejercer los derechos políticos en las comunidades y pueblos indígenas.

En ese sentido, en tiempos recientes aumentaron las impugnaciones que controvierten elecciones por sistemas normativos internos, y entre otros aspectos es el cumplimiento de la expresión de solidaridad: el tequio como requisito exigible en las comunidades para ejercer el derecho al voto activo y al voto pasivo, una de las causas que se reclaman.

La autoridad jurisdiccional toma en cuenta en sus decisiones los principios de derechos humanos como universalidad e interdependencia, y para su aplicación efectiva el *pro homine* y la progresividad, así como los principios constitucionales que rigen el derecho electoral, como equidad, igualdad y universalidad del sufragio, entre otros. Esto ha sido la base fundamental para el análisis, en aras de maximizar el derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas —así como el ejercicio de los derechos políticos tanto individuales como colectivos— de cada caso impugnado.

En este texto se analiza con una visión teórica la expresión de solidaridad del tequio como requisito para ejercer derechos político-electorales en las comunidades indígenas considerando las diferentes formas de manifestarse y regularse en los sistemas normativos, así como diversas resoluciones que, si bien no han sido muchas, sí han arrojado definiciones que dan pauta a posibles controversias futuras para la discusión.

## **¿En qué consiste la expresión de solidaridad *tequio*?**

La estructura y organización de los pueblos y comunidades indígenas parte de una organización comunitaria, en la que sus integrantes participan en las decisiones y ordenación interna. En ese caso, deben dar cumplimiento de un servicio público, en el que todos de alguna manera colaboren mediante instrumentos de solidaridad social.

La organización social de las comunidades no se da de la misma forma en cada una de ellas. En algunas, el tequio no es obli-

gatorio, pues han cambiado del sistema normativo interno a un sistema de partidos, o adquirieron características de este último. Los habitantes de diversas comunidades reconocen los cambios en sus costumbres e instituciones, y sugieren que la visión estática no es indígena en sí misma.

Para la toma de decisiones de su entorno, los miembros de las comunidades deben cumplir con determinados requisitos exigidos en ellas, pues, como señala Jorge Hernández Díaz,

en muchos casos, la participación en el trabajo comunitario (tequio), la contribución para las festividades, la disponibilidad para el desempeño de cargos menores, el financiamiento de las mayordomías, entre otros varios, son requerimientos obligatorios que debe cumplir quien pretenda elegir o ser electo autoridad local (Hernández y López 2006, 366).

Algunos antropólogos fundamentan la organización colectiva de las comunidades en la teoría de la comunalidad, como la manera en que llaman

al comportamiento resultado de la dinámica de las instancias reproductoras de nuestra organización ancestral y actual —que descansa en el trabajo, nunca en el discurso—; es decir, el trabajo para la decisión (la asamblea), el trabajo para la coordinación (el cargo), el trabajo para la construcción (el tequio) y el trabajo para el goce (la fiesta) (Martínez 1995, 34).

Es una teoría que está en el referente actual del debate de la definición de la colectividad indígena.

La propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Oaxaca establece lo siguiente:

Son principios e instituciones de los Sistemas Normativos Internos, entre otros, los siguientes: la comunidad y comunalidad, la asamblea u otras instancias colectivas de deliberación y toma de decisiones, el servicio comunitario, el sistema de cargos, la equidad en el

cumplimiento de obligaciones, el derecho a la diversidad, a la diferencia y la preservación de las normas e instituciones comunitarias (LGSMIEO, artículo 79, 2012).

En esta ley está inmersa la comunalidad, la comunidad y sus propias formas de organización social; sin embargo, el tequio en la comunalidad se define como “el trabajo para la construcción”, pero tanto para la ley previamente citada como para la Constitución estatal lo definen de distinta forma. Por ejemplo, la propia Constitución Política del Estado de Oaxaca define el tequio como:

expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio (CPEO, artículo 12, párrafo 4).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció la definición de tequio en la tesis XIII/2013<sup>2</sup> como:

componente en el sistema de elección por usos y costumbres derivado del desempeño del trabajo y de cargos en grados jerárquicos de reconocimiento comunitario, [...] el “tequio” al ser asimilado al pago de contribuciones municipales y por su naturaleza de tributo, aunado a que es un uso que se toma en cuenta para la provisión de cargos y la elección de autoridades.

El tequio es un todo que no puede distinguirse únicamente con un solo rol en las comunidades. No obstante, quizá en algunas, como se aprecia, implica más de una actividad. Es un requisito

<sup>2</sup> Usos y costumbres. El tequio debe respetar los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad (Legislación del estado de Oaxaca).

que las comunidades exigen a sus integrantes para formar parte de las decisiones que se toman en torno a la comunidad, pues solo después de que se haya cumplido se adquieren determinados derechos —en la mayor parte de los casos—, como ser votados o votadas, votar, tener voz en sus asambleas, etcétera. Es una figura solidaria que se halla como una cooperación intracomunitaria en costumbres denominada tequio, en forma de aportación monetaria directa, el servicio en el sistema de cargos y las mayordomías especiales.

En las comunidades indígenas tradicionales, las formas de cooperación y solidaridad desempeñan un papel fundamental. Algunas de sus manifestaciones específicas en tiempo y espacio son la guelaguetza, o cooperación; sin embargo, el tequio es quizá el principal de los instrumentos solidarios porque rebasa las fronteras regionales y étnicas y se ha identificado a lo largo de la historia en casi todos los contextos indígenas. Su carácter amplio se basa en su utilidad práctica en condiciones socioeconómicas cambiantes, en su capacidad de adaptación a lo largo del tiempo y a la fuerza simbólica que ha mantenido en la historia (Brokmann 2010, 141) como una institución jurídico-social que se origina en el México prehispánico.

Por ejemplo, en las ordenanzas acerca del tequio y tareas que han de tener los indios dadas por el virrey don Juan de Mendoza en 1605 se afirma:

Por cuanto he sido informado que las personas que quienes se dan y reparten indios para cortar y sacar madera han hecho y hacen muchos agravios y vejaciones, dando a los indios excesivos tequios y trazas [tareas] (Zavala 1980, 76; Zolla y Zolla 2004, 76).

Varios autores dividen las expresiones de solidaridad en dos tipos. Para Zolla y Zolla están aquellas que se entienden como trabajos cuyo fin es garantizar la subsistencia, la seguridad social o la armonía del grupo; obtener un servicio a cambio de prestación de mano de obra, y lograr la buena marcha de las relaciones interpersonales. Y están por otra parte las expresiones que forman parte de

la estructura del tributo, del servicio obligatorio fijados por la autoridad colonial, los hacendados o los caciques, casi sin excepción en forma de trabajo (Zolla y Zolla 2004, 76).

No obstante, en estas formas de aportación con o sin reciprocidad los mismos autores no distinguen entre los distintos nombres que reciben, a saber: tequio, tequil, mano vuelta, fajina, guelagueta, tarea, córima, trabajo de en medio y faena, entre otros (Zolla y Zolla 2004, 76).

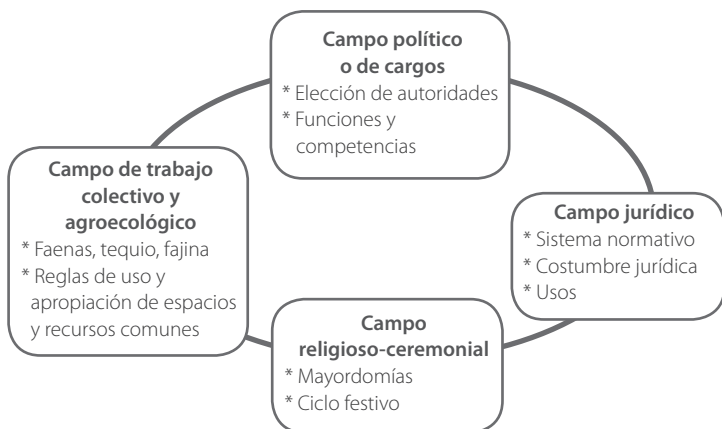
El tequio es la expresión solidaria más conocida y la más antigua; tiene una larga historia y no siempre presentó las características que tiene hoy día en las diversas comunidades. Su nombre deriva del náhuatl *tequitl* (trabajo o tributo), y según el Diccionario de la Real Academia Española es “la tarea o faena personal que se realiza para pagar un tributo” (2014). Las faenas, las fatigas y la tesgüinada son formas diversas de trabajos colectivos de servicio a la comunidad, de las cuales existen múltiples variantes en México.

En opinión de otro autor, Enrique D. Gallardo, de manera similar a Zolla y Zolla, el tequio está pensado desde un sistema comunitario en el cual se destacan dos mecanismos de cooperación, colaboración y reciprocidad intracomunitarios: los que se dan entre personas y familias, como la mano vuelta, y los que se dan en beneficio de la comunidad, como el sistema de cargos, trabajos comunitarios (tequio, faena o fajina) y los procesos de toma de decisión en la asamblea comunitaria (Gallardo 2012, 3).

La diferencia entre ambos tipos de mecanismos es que los primeros se caracterizan porque contribuyen a ciertas situaciones del ámbito privado, como los acontecimientos familiares (matrimonios, bautizos, fallecimientos, etcétera) o personales (por ejemplo, la ayuda a alguien que está incapacitado para trabajar), que generalmente consisten en intercambios de trabajo o en especie (dinero o materiales para construcción, entre otros), mientras que los segundos se enfocan en el beneficio de la comunidad en su conjunto (grupos, familias, personas, no solo de la misma comunidad, sino también aquellos que por alguna razón tienen que hacer uso de los servicios públicos o la infraestructura de esa comunidad) (Gallardo 2012, 3).

Eduardo D. Gallardo (2012) cita a Ávila para reconstruir los sistemas sociales indígenas que esquematiza y explicar así su interdependencia, de la siguiente forma:

**Figura 1. Sistemas sociales indígenas**



Fuente: Ávila citado en Gallardo 2012.

Como se observa, existen cuatro órdenes o campos articulados e interdependientes en los sistemas sociales indígenas. Según el autor, normalmente la visión disciplinaria lleva a separarlos, y eso es lo que dificulta una visión integral (Ávila 2003, 73). Esa visión integradora facilita la comprensión del ejercicio de las figuras de solidaridad que abarcan no solo una actividad en las comunidades sino un conjunto de ellas, entre las que destaca el tequio como servicio comunitario, como sistema de cargos y como cooperación o contribución tributaria.

Estos trabajos colectivos son como una institución sin la cual no existiría la infraestructura con la que actualmente cuentan muchas comunidades indígenas; sin ellos seguramente no habría escuelas, hospitales, caminos ni otros servicios (Ávila 2003, 75).

Por otra parte, Adelfo Regino refuerza lo dicho al señalar que la manera en que los pueblos indígenas se relacionan con la tierra y

la naturaleza en general es mediante el trabajo comunal. El trabajo que desempeñan los indígenas se da en dos ámbitos, en los cuales ya distingue las formas de nombrarlos:

- 1) Se ubica en el nivel familiar y propicia fundamentalmente el sustento económico en ese ámbito. Aquí observamos formas internas de colaboración, como la mano vuelta o la gozona, que de alguna manera han propiciado el fortalecimiento de la economía de las comunidades. También en este nivel se han comenzado a gestar organizaciones locales de productores en tanto agrupamiento de jefes o jefas de familia. Algunos ejemplos son las organizaciones regionales indígenas con un marcado sustento local con base en la colaboración familiar.
- 2) El trabajo comunitario, denominado comúnmente “tequio”. Es a partir de esta institución como se ha logrado construir en las comunidades la infraestructura hasta hoy existente. Los servicios comunitarios de agua, luz, caminos y otras necesidades han logrado ponerse en marcha de manera oportuna gracias a la colaboración colectiva (Regino 1998, 417-8).

En las comunidades indígenas, las diversas formas de trabajo comunal, familiar o individual de alguna manera pueden incluir o no la reciprocidad o la redistribución de la riqueza, conforme a modalidades de cooperación ya sea voluntaria u obligada. Generalmente se entiende el tequio como solo el trabajo comunal no remunerado en beneficio de la colectividad que se da de manera voluntaria u obligatoria con una cierta temporalidad o por alguna necesidad; esto lo decide la autoridad de manera formal, por lo que de alguna manera se lleva un control de quiénes cumplen o no con dicho trabajo (Roldán 2000, 100). Su incumplimiento en algunos casos tiene como consecuencia la imposición de ciertas sanciones<sup>3</sup> sociales o jurídicas.

<sup>3</sup> Véase SX-JDC-32/2014, en la que se señaló que en la comunidad de Ánimas Trujano, Oaxaca: “A la persona que no cumple con el tequio se le sanciona con multas. En este Municipio no se castiga a los ciudadanos que no cumplieron con la obligación de estar en la Asamblea, ni tampoco sancionan al ciudadano que se niega a cumplir con las funciones de la mesa de debates”.

El tequio puede entenderse como una forma de participación comunitaria no remunerada que consiste en la colaboración del pueblo con los cargos cívico-religiosos, con servicios públicos y con el pago de contribuciones o cooperaciones. Es un algoritmo para dotar de servicios a la comunidad y resolver los problemas que se enfrentan en una colectividad. Se entiende solo en función de unidades comunitarias.

Otro autor, Gustavo Torres Cisneros (2004), considera que en Oaxaca:

los pueblos indígenas han desarrollado lo que se conoce como comunalidad, planteamiento de raíz autóctona que trata de dar una explicación sobre el mundo indígena con base en cuatro elementos o pilares fundamentales: la tierra comunal, el poder comunal, el trabajo comunal y la fiesta comunal. A partir de estos elementos se ha emprendido una fuerte labor de recuperación y reconstitución de la vida comunitaria, a través de las principales instituciones sociales y políticas, tales como la Asamblea Comunitaria, el Sistema de Cargos, los Usos y Costumbres, el Tequio, la Mano Vuelta, la Fiesta, la Lengua.<sup>4</sup>

Gustavo Torres Cisneros, si bien no especifica, hace una distinción entre el tequio y la mano vuelta.

De esta forma, la expresión solidaria puede entenderse de una forma privada y una forma pública, y de esta se desprende el tequio, el cual es un todo que suele comprender tres aspectos en la comunidad: el servicio o trabajo gratuito, el sistema de cargos o escalafón y la cooperación o contribuciones.

## **El tequio como servicio a la comunidad o trabajo gratuito**

La labor se centra en obras de beneficio común, como reparación de escuelas, del palacio municipal o de la iglesia, construcción de cami-

---

<sup>4</sup> Véase SX-JDC-7/2014 y SX-JDC-36/2014, acumulados, 118.

nos o de sistemas de irrigación, limpias de terrenos, a veces ayuda en las fiestas patronales o mayordomías, etcétera. Las autoridades por lo general llevan una lista de quienes cumplen con los trabajos, y de esa manera van adquiriendo sus derechos y un lugar en la comunidad.

Es precisamente esta forma de hacer tequio la que comúnmente lo define; es decir, así se ha limitado la comprensión del tequio: es el trabajo que se destina a fines que benefician a toda la comunidad mediante este tipo de labores.

En Oaxaca el concepto tradicional de tequio se ha debilitado debido a prácticas como el trabajo libre asalariado. Esto ha permitido que algunos miembros de la comunidad, por falta de tiempo, hayan disminuido su interés por la realización del tequio; o porque radican fuera, contraten a otros para cumplir sus obligaciones comunitarias.

Por su parte, Arturo Warman expone una visión un poco diferenciada de las anteriores definiciones del tequio. En su opinión, se trata de una institución de reciprocidad que consiste en la obligación de realizar jornadas de trabajo gratuitas para el mantenimiento y construcción de obras públicas como caminos, calles, edificios públicos, clínicas e iglesias, o para la introducción de nuevos servicios como educación, electrificación o agua potable. Fue esencial para las comunidades marginadas por la inversión pública, pero pocas veces se usó para redistribuir la riqueza o los recursos dentro de ellas.

El tequio, general e igualitario para todos los hogares de la comunidad, en términos de su aporte a la formación de la riqueza pública es regresivo en la medida en que todas las unidades entregan lo mismo con independencia de su solvencia o posición. Por ejemplo, cuando además del trabajo era necesario aportar cuotas en dinero para la electrificación o la operación de maquinaria pesada, se conservó la igualdad en los pagos pese a que el aprovechamiento del servicio estaba diferenciado. Incluso cuando llegó a permitirse que el tequio pudiera desempeñarse por un peón contratado por la familia titular, se mantuvo la uniformidad de las cuotas. El tequio es una de las instituciones más vigorosas para la cohesión y persistencia de la comunidad, incluso está sustentado por un importante discurso igualitario y equitativo, pero por sí mismo no es un instrumento de redistribución (Warman 2003, 235-6).

En los 417 municipios que se eligen por sistemas normativos internos en el estado de Oaxaca,<sup>5</sup> en un estudio del proceso electoral 2012-2013 se obtuvieron los siguientes datos, tomando en cuenta el tequio como servicio comunitario y como requisito para ejercer el voto pasivo:

**Cuadro 1. El tequio como requisito del voto pasivo**

| Tequio          |          |                                   |                                                    |
|-----------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------------------------|
|                 | Distrito | Número de municipios por distrito | Total de municipios en la entidad con el requisito |
| Sí es requisito | I        | 3                                 | 386                                                |
|                 | II       | 18                                |                                                    |
|                 | III      | 49                                |                                                    |
|                 | IV       | 34                                |                                                    |
|                 | V        | 4                                 |                                                    |
|                 | VI       | 2                                 |                                                    |
|                 | VII      | 27                                |                                                    |
|                 | VIII     | 10                                |                                                    |
|                 | IX       | 6                                 |                                                    |
|                 | X        | 25                                |                                                    |
|                 | XI       | 3                                 |                                                    |
|                 | XII      | 4                                 |                                                    |
|                 | XIII     | 33                                |                                                    |
|                 | XIV      | 29                                |                                                    |
|                 | XV       | 10                                |                                                    |
|                 | XVI      | 30                                |                                                    |
|                 | XVII     | 26                                |                                                    |
|                 | XIX      | 22                                |                                                    |
|                 | XX       | 23                                |                                                    |
|                 | XXI      | 16                                |                                                    |
|                 | XXII     | 10                                |                                                    |
|                 | XXIV     | 2                                 |                                                    |

<sup>5</sup> Una investigación realizada en el estado de Oaxaca en 2014, en la que se revisaron los 417 expedientes de las elecciones 2012-2013. En 2015 se realizó una nueva distritación electoral local, por ello los datos aquí expuestos corresponden a la anterior.

Continuación.

| Tequio                                                       |          |                                   |                                                    |
|--------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                                              | Distrito | Número de municipios por distrito | Total de municipios en la entidad con el requisito |
| No es requisito                                              | I        | 1                                 | 27                                                 |
|                                                              | II       | 3                                 |                                                    |
|                                                              | III      | 2                                 |                                                    |
|                                                              | VI       | 1                                 |                                                    |
|                                                              | VII      | 3                                 |                                                    |
|                                                              | IX       | 3                                 |                                                    |
|                                                              | X        | 1                                 |                                                    |
|                                                              | XIV      | 1                                 |                                                    |
|                                                              | XV       | 1                                 |                                                    |
|                                                              | XVI      | 1                                 |                                                    |
|                                                              | XVII     | 7                                 |                                                    |
|                                                              | XIX      | 1                                 |                                                    |
|                                                              | XXI      | 1                                 |                                                    |
|                                                              | XXII     | 1                                 |                                                    |
| A quien no cumple con el tequio no se le apoya con servicios | IV       | 1                                 | 1                                                  |
| A veces sí se sanciona y a veces no                          | XI       | 1                                 | 1                                                  |
| Sí es requisito (no para mayores de 70 años)                 | XIV      | 1                                 | 1                                                  |
| Ya no existe el tequio                                       | VIII     | 1                                 | 1                                                  |
| Total de municipios                                          |          |                                   | 417                                                |

Fuente: Elaboración de Roselia Bustillo Marín y Rubí Tavira Bustos con datos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2003, 2005, 2011 y 2013), sentencias de tribunales electorales y expedientes de las elecciones de 2013 y 2014.

De los 417 municipios, en 27 el tequio no se considera requisito para ejercer el derecho al voto pasivo. En los 390 restantes es una condición para ser votado, en 386 municipios de los cuales es un requisito; sin embargo, no se pudo advertir qué piensan las comunidades al respecto, por lo que al examinar estas normas resulta necesario un estudio antropológico que las acompañe.

Algunos casos son específicos, como Magdalena Teitipac, en donde a quien no cumple con el tequio no se le apoya con algún otro servicio; en Santiago Ixtayutla algunas veces se sanciona la falta de cumplimiento con el tequio; en San Pedro Topiltepec es un requisito hasta los 70 años, y en San Mateo Piñas se señala que ya no existe el tequio.

## **El tequio como sistema de cargos**

El sistema de cargos normalmente se considera una manera de implementar el trabajo comunitario. Desde esta perspectiva, el tequio sería solo una de las actividades de los funcionarios electos dentro de la comunidad por este método. Es una forma de hacer tequio, es decir, ocupar el cargo de presidente municipal, síndico o regidor, como cargos de elección popular, y otros, como el de alcalde, mayordomo o topil, que tienen que ver con su organización cívico-religiosa, porque es un encargo de su pueblo, para servir a su comunidad. Algunos elementos que describe Brokmann (2010, 142) acerca del tequio son los siguientes:

- 1) El cargo se dedica a cumplir y cubrir las necesidades de la comunidad. Las ventajas para el funcionario existen, pero no son de índole económica.
- 2) El cargo conlleva prestigio temporal dentro de la comunidad para el individuo que lo cumple, pero no una posición permanente.
- 3) El cargo implica una erogación importante de recursos. Aun en los casos en los cuales el funcionario recibe apoyo de la comunidad, su desembolso suele consumir la mayor parte de los ahorros familiares.

El sistema de cargos es el resultado de la mezcla de formas prehispánicas de organización política que sobrevivieron a la Conquista, por una parte, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia, por otra. De ahí surgió la organización jerárquica de las autoridades. Es resultado de la conjunción y síntesis del cristianismo medieval español con las diversas expresiones religiosas de los pueblos mesoamericanos (Medina citado en Zolla y Zolla 2004, 91).

Se caracteriza por ser una institución jerárquica cívico-religiosa. Tiene como base el servicio comunitario acoplado en torno a una jerarquía de funciones oficiales o cargos, ya sean políticos o ceremoniales, que cada individuo debe cubrir a manera de escalafón durante su vida.

Los hombres —las definiciones solo nombran a los varones, pues son los que normalmente participan, aunque hoy en día esto ha ido modificándose para permitir y obligar a las mujeres a que también se involucren en estas tareas— que logran pasar todos los niveles de la jerarquía son los que se convierten en los ancianos o “los principales de la comunidad”, cuya opinión es relevante en la designación de las personas para ocupar cargos en órganos de gobierno indígena y en los propios del municipio (Cancian citado en Zolla y Zolla 2004, 92).

La importancia de los sistemas de cargos es su relación estrecha con los representantes del municipio (en sus diversas formas del ayuntamiento regional o tradicional, y del ayuntamiento constitucional), es decir, con un diálogo entre la Constitución federal, la local y la comunitaria, en donde la organización de las autoridades en los municipios que se rigen por usos y costumbres es distinta a la estructura de los municipios que se rigen por el sistema de partidos (González y Martínez 2002, 456).

En general, la designación de las autoridades locales se realiza sin la intervención directa de los partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de ciudadanos que adquirieron derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario (Recondo 2007, 28).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ejemplos de sistemas de cargos en el municipio de Santa María Tlahuitoltepec pueden observarse en el trabajo de David Recondo (2007).

La elección de las autoridades municipales se realiza con frecuencia de manera colectiva, en asambleas más o menos abiertas que suelen reunir a las autoridades municipales en funciones y a los ancianos del pueblo, a los jefes de familia de la comunidad y a los comuneros o ejidatarios.

Los mandatos se consideran un servicio a la comunidad. La forma de elección se basa en criterios que por lo general tienen que ver con una jerarquía de cargos políticos (ayuntamientos), religiosos (mayordomía, capitanía, etcétera) o gestión de la tierra (comisariados de bienes comunales o ejidales) (Recondo 2007, 48).

Este sistema de cargos tiene que ver con la organización político-cívica y religiosa de las distintas comunidades; es decir, una persona puede llegar a ser presidente municipal después de haber cubierto todos los cargos del sistema de escalafón o jerarquía de cargos. Sin embargo, no necesariamente se pasa por cada uno los puestos para obtener un cargo en el ayuntamiento, de comunidad en comunidad. Los requisitos para ser electo a un cargo en el cabildo varían, y no hay una forma idéntica en la que se exijan de manera lineal y obligatoria todos los cargos; se ven situaciones distintas en cada uno. Además, las situaciones de los distintos sujetos de derecho electoral, en este caso en los sistemas normativos internos, no son las mismas. Lo anterior se observa en los cuadros 2 y 3.

**Cuadro 2. Tequio y cumplimiento de cargos como requisitos del voto activo y pasivo en elecciones por el sistema normativo interno en el estado de Oaxaca**

| Distrito | Nombre del distrito | Municipio            | Requisitos del tequio y cumplimiento de cargos                                                                        |
|----------|---------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I        | Oaxaca              | San Pedro Ixtlahuaca | Requisitos de elegibilidad: haber cumplido con los cargos, servicios y contribuciones que la asamblea haya conferido. |

*Continuación.*

| <b>Distrito</b> | <b>Nombre del distrito</b> | <b>Municipio</b>              | <b>Requisitos del tequio y cumplimiento de cargos</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| II              | Etla                       | San Agustín Etla              | Requisitos de los originarios para ser votantes: haber cumplido con los cargos que el pueblo haya encomendado y residir en la población de manera permanente.<br>Requisitos de elegibilidad: estar en ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad y haber cumplido con los cargos que le haya conferido la población.                                                                                                                                   |
| II              | Etla                       | San Antonio Huitepec          | Requisitos de elegibilidad: tener historial de cargos o comisiones de acuerdo con los usos y costumbres o por lo menos haber estado activos con cargos o comisiones en la comunidad durante los tres años anteriores al día de la elección; ser reconocido por su responsabilidad en los cargos comunitarios.                                                                                                                                                                            |
| II              | Etla                       | San Felipe Tejalapam          | Requisitos de elegibilidad: tener historial de cargos o comisiones de acuerdo con los usos y costumbres.<br>Estar al corriente con los servicios y cargos concejiles según los usos y costumbres.<br>Requisitos de los residentes de las cabeceras: servir con cargos de menor a mayor rango, como topil, mayor o policía, al menos tres veces; ser parte del comité de festejos, del comité de fiestas patrias, integrante del comité de la tienda rural de abastos y de otros comités. |
| II              | Etla                       | San Juan Bautista Atlatluhuca | Requisitos de elegibilidad: tener historial de cargos o comisiones de acuerdo con los usos y costumbres.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Continuación.

| Distrito | Nombre del distrito    | Municipio                | Requisitos del tequio y cumplimiento de cargos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------|------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| II       | Etla                   | San Pablo Cuatro Venados | Requisitos de elegibilidad: haber cumplido y servido en por lo menos cinco cargos y servicios del sistema de usos y costumbres, en cualquiera de ellos, sin importar el grado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| II       | Etla                   | Santa María Peñoles      | Requisito para ser votante: cumplir con las obligaciones comunitarias como el tequio, la asamblea y las cooperaciones, y cumplir cabalmente con los cargos y servicios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| II       | Etla                   | Santiago Tenango         | Requisitos de elegibilidad: haber cumplido con sus cargos encomendados por la autoridad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| III      | Ixtlan de Juárez       | Nuevo Zoquiapam          | Requisitos de elegibilidad:<br>Hombres: haber escalado los cargos comunitarios desde topil o guardamonte, comité de agua potable, colector de tesorería municipal, secretario municipal, cabo de bienes comunales, integrante de cualquiera de las empresas: forestal comunal, del aserradero comunal, módulo de maquinaria pesada o planta purificadora de agua yatto; jefe de límites territoriales, secretario o tesorero de bienes comunales, teniente de policía municipal y regidor del ayuntamiento.<br>Mujeres: haber ocupado cargos comunitarios en un comité de cualquiera de las instituciones educativas municipales, comité del centro de salud y secretaria municipal. |
| IV       | Tlacolula de Matamoros | Santa Ana Tavela         | Requisitos de elegibilidad: sistema de cargos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| IV       | Tlacolula de Matamoros | Teotitlán del Valle      | Requisitos de elegibilidad: haber desempeñado al menos cinco cargos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

*Continuación.*

| <b>Distrito</b> | <b>Nombre del distrito</b>         | <b>Municipio</b>       | <b>Requisitos del tequio y cumplimiento de cargos</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------|------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VII             | Miahuatlán de Porfirio Díaz        | San Juan Ozolotepec    | Participan: los que estén al corriente con las obligaciones que se les imponga conforme al uso y costumbre, como tequios, asistencia regular a las asambleas y haber desempeñado los cargos o comisiones o mayordomías que el pueblo les haya conferido. Requisitos de elegibilidad: haber cumplido satisfactoriamente con los servicios, comisiones, tequios, cooperaciones o mayordomías de su comunidad. La escala se tomará en cuenta. Para el caso de los candidatos de la cabecera deberán haber desempeñado por lo menos 60% de los cargos que marca la escala de servicios de la cabecera. Los candidatos de las agencias lo harán de igual forma pero respecto de su agencia. |
| IX              | San Pedro Mixtepec                 | San Juan Quiahije      | Requisitos de elegibilidad: los candidatos deben haber ocupado cargos y haberlos cumplido con honestidad y respeto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| X               | Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo | Coatecas Atlas         | Requisitos de elegibilidad: haber cumplido con honestidad y respeto los cargos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| XI              | Santiago Pinotepa Nacional         | San Agustín Chayuco    | Requisitos de elegibilidad: haber cumplido con los cargos, servicios y contribuciones que la Asamblea haya conferido de acuerdo con sus reglas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| XII             | Putla Villa de Guerrero            | Santa Lucía Monteverde | Requisitos de elegibilidad: haber cumplido con los cargos en su comunidad y contar con el aval de la Asamblea General.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

*Continuación.*

| <b>Distrito</b> | <b>Nombre del distrito</b> | <b>Municipio</b>         | <b>Requisitos del tequio y cumplimiento de cargos</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| XIV             | Teposcolula                | San Bartolo Soyaltepec   | Participan: avecindados: [...] haber desempeñado por lo menos dos cargos en la comunidad.<br>Requisitos de elegibilidad: ser avecindado de alguna de las localidades del municipio pero con un arraigo a prueba de fidelidad y compromiso con el progreso del municipio en general, y haber desempeñado por lo menos dos cargos en la comunidad. |
| XVI             | Nochixtlán                 | Santo Domingo Yanhuitlan | Requisitos de elegibilidad: que los ciudadanos propuestos hayan cumplido con cinco cargos.                                                                                                                                                                                                                                                       |
| XVII            | Teotitlán                  | Santa María Tlalixtac    | Requisitos de elegibilidad: originarios y vecinos que hayan cumplido con los cargos anteriormente y no haberse ausentado del municipio por varios años.                                                                                                                                                                                          |
| XX              | Ayutla Mixe                | Santiago Atitlan         | Requisitos de elegibilidad: haberse desempeñado bien en los cargos anteriores.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| XXII            | Oaxaca                     | Santo Domingo Tomaltepec | Requisitos de elegibilidad: que hayan cumplido con los cargos.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Fuente: Elaboración de Roselia Bustillo Marín con datos de expedientes de las elecciones por sistemas normativos internos en el proceso electoral 2012-2013 y de las elecciones extraordinarias de 2014.

Por otra parte, el cumplimiento de los cargos, si bien es además una forma de ejercer el tequio, está separado de las otras formas de hacerlo. De los 417 municipios, en 118 no es un requisito para ser votado y en 299 sí lo es. Para ahondar y ser más precisos con esta información debe analizarse con mayor detalle la manera en que debe desempeñarse el tequio en cada una de las comunidades.

**Cuadro 3. Sistema de cargos como requisito del voto pasivo**

| Sistema de cargos |          |                                   |                                                    |
|-------------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------------------------|
|                   | Distrito | Número de municipios por distrito | Total de municipios en la entidad con el requisito |
| No es requisito   | I        | 4                                 | 118                                                |
|                   | II       | 6                                 |                                                    |
|                   | III      | 4                                 |                                                    |
|                   | IV       | 12                                |                                                    |
|                   | VI       | 1                                 |                                                    |
|                   | VII      | 10                                |                                                    |
|                   | VIII     | 9                                 |                                                    |
|                   | IX       | 3                                 |                                                    |
|                   | X        | 4                                 |                                                    |
|                   | XI       | 2                                 |                                                    |
|                   | XII      | 2                                 |                                                    |
|                   | XIII     | 6                                 |                                                    |
|                   | XIV      | 6                                 |                                                    |
|                   | XV       | 4                                 |                                                    |
|                   | XVI      | 6                                 |                                                    |
|                   | XVII     | 14                                |                                                    |
|                   | XIX      | 9                                 |                                                    |
|                   | XX       | 5                                 |                                                    |
|                   | XXI      | 6                                 |                                                    |
|                   | XXII     | 4                                 |                                                    |
|                   | XXIV     | 1                                 |                                                    |

Continuación.

| Sistema de cargos   |          |                                   |                                                    |
|---------------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------------------------|
|                     | Distrito | Número de municipios por distrito | Total de municipios en la entidad con el requisito |
| Sí es requisito     | II       | 15                                | 299                                                |
|                     | III      | 47                                |                                                    |
|                     | IV       | 23                                |                                                    |
|                     | V        | 4                                 |                                                    |
|                     | VI       | 2                                 |                                                    |
|                     | VII      | 20                                |                                                    |
|                     | VIII     | 2                                 |                                                    |
|                     | IX       | 6                                 |                                                    |
|                     | X        | 22                                |                                                    |
|                     | XI       | 2                                 |                                                    |
|                     | XII      | 2                                 |                                                    |
|                     | XIII     | 27                                |                                                    |
|                     | XIV      | 25                                |                                                    |
|                     | XV       | 7                                 |                                                    |
|                     | XVI      | 25                                |                                                    |
|                     | XVII     | 19                                |                                                    |
|                     | XIX      | 14                                |                                                    |
|                     | XX       | 18                                |                                                    |
|                     | XXI      | 11                                |                                                    |
|                     | XXII     | 7                                 |                                                    |
|                     | XXIV     | 1                                 |                                                    |
| Total de municipios |          |                                   | 417                                                |

Fuente: Elaboración de Roselia Bustillo Marín y Rubí Távira Bustos con datos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2003, 2005, 2011 y 2013), sentencias de tribunales electorales y expedientes de las elecciones de 2013 y 2014.

En el análisis de los expedientes de 2013 se identificó que en algunos municipios sí se sigue el escalafón de cargos, en otros solo se pide haber desempeñado alguno de ellos, y en otros más se señala el número de cargos que deben ocupar sin especificar que se deba respetar el escalafón. En otros municipios sucede que llegan personas a ocupar cargos en el cabildo sin que hayan tenido un cargo anterior, por lo que este requisito también debe estudiarse a la luz de los contextos históricos y antropológicos, y de injerencias partidistas, caciquiles, etcétera.

Esto último se observa en el cuadro 2, en el cual los municipios no separan el tequio del escalafón de cargos, lo que llevaría a considerar un estudio específico por comunidad. Para ello y para el análisis de las normas no deben dejarse de lado los contextos de manera integral de cada municipio ni el criterio del TEPJF ubicado en las jurisprudencias 9/2014 y 10/2014. Asimismo, se deben considerar los precedentes sobre la universalidad del sufragio, el SUP-REC-19/2014 acerca de Reyes Etlá y la tesis CLII/2002 en razón del derecho a la igualdad y no discriminación; en cuanto a los relativos al tequio (cooperaciones, trabajo gratuito o cumplimiento de cargos), la tesis de referencia sería la XIII/2013, en la cual se indica que el tequio debe respetar los derechos fundamentales de la comunidad, y la sentencia SX-JDC-971/2012.

Los cargos en Oaxaca se ocupan de uno a tres años, año y medio o dos años. En ocasiones se elige por tres años entre propietarios y suplentes, y los propietarios ejercen el cargo durante el primer año y medio y los suplentes el otro año y medio hasta completar los tres años; una razón de lo anterior es la carga de trabajo que representa ocupar el cargo durante tanto tiempo.

Las funciones de cada cargo se consideran distintas en el conjunto de labores, significados y símbolos que se les da a los actores en el ejercicio colectivo de su ciudadanía. Sin embargo, hay municipios a los que por sus peculiaridades geográficas, dinámicas económicas, de comunicación o de migración, o por política, se les ha obligado —o lo han hecho por su propia voluntad— a adaptar su sistema político a lo más parecido a un sistema de partidos, de modo que todos los actores voten sin importar su situación dentro del

municipio respecto de los requisitos exigibles; en estos casos la forma de votación es con urnas, boletas, casillas y credencial electoral, con base en la lista nominal del Instituto Nacional Electoral (INE).

En el sistema de cargos suelen confluir diferentes sistemas administrativos, religiosos, comunales o de otra índole. En el sistema de cargos, al asumirse como integrante de un sistema normativo, sus integrantes reciben la responsabilidad de organizar las relaciones que se establecen entre los miembros de la comunidad y atender todo tipo de asuntos. El sistema de cargos conlleva implícitamente la construcción de lazos y alianzas estratégicas importantes entre los miembros de la comunidad, para lo cual se crean diferentes grupos sociales en su seno. Por ejemplo, una característica principal de la organización ritual es que, en virtud de la transmisión rotativa de los cargos, este sistema garantiza la participación de todos los miembros de la comunidad. Tal es el caso de la población de Jesús María, el pueblo con más habitantes de la región de la sierra nayarita de la comunidad cora (Valdovinos 2009, 88).

## **El tequio como cooperación, contribución o cuota**

Otro elemento del tequio es el pago de contribuciones municipales, también llamado cooperación, que los miembros de la comunidad (las cabezas de familia) aportan en efectivo, en un periodo determinado, al ayuntamiento, con la finalidad de beneficiar a la comunidad.

La aportación de las contribuciones es también un requisito para adquirir derechos y acceder a los cargos de los ayuntamientos; es decir, el hecho de que no se coopere (no se cumpla con el tequio) la mayoría de las veces genera como consecuencia que no se puedan ocupar cargos en los cabildos. Hay, entonces, una relación de las formas de hacer tequio.

En los trabajos de Laura Nader, en el contexto actual, el tequio en las zonas zapotecas se complementa con la llamada cuota,

considerada un servicio tradicionalmente donado por los adultos masculinos a manera de impuesto municipal. Es una labor que se complementa con fondos municipales, estatales y federales (Nader citado en Brokmann 2010, 144).

En este sentido, el tequio representa una manifestación de cooperación solidaria. Se ha observado en las comunidades que sus integrantes que residen en otro lugar, ya sea en la República mexicana o fuera de ella, mantienen generalmente vínculos con su comunidad, por lo que desde el lugar donde están mandan sus contribuciones.

De los tres elementos que se nombran para hacer tequio, pueden existir otros más dentro de las comunidades; sin embargo, normalmente son los que se han mencionado los que se identifican. De hecho, en algunos pueblos la principal actividad del tequio se lleva a cabo tras la instalación de las autoridades anuales del sistema de cargos, en relación con quien haya cooperado y realizado trabajos de construcción o de otra índole.

El entendimiento sobre la participación comunitaria varía de uno a otro pueblo y comunidad indígenas, de manera que puede comprenderse como una totalidad en la cual están inmersos el servicio comunitario, el cumplimiento de los cargos y el pago de las contribuciones. Así, esta participación es un elemento que las distintas culturas integran a partir de estructuras y organizaciones diversas, y del hecho de que habitan en un Estado nacional democrático, por lo que en la mayoría de los casos se muestran como requisitos para ejercer sus derechos político-electorales por conducto de sus sistemas normativos internos.

## **Asamblea general comunitaria y el tequio como requisito de elegibilidad**

Las asambleas comunitarias son el lugar donde se toman las decisiones de la vida social, política, económica o de otra índole para la comunidad; es decir, donde se deciden los derechos y obligaciones de la ciudadanía del lugar. En ellas se nombra a las autoridades

que integrarán el ayuntamiento, en su mayoría tomando en cuenta el sistema de escalafón o de cargos entremezclado con cuestiones religiosas y civiles. Por otro lado, también se tratan asuntos relacionados con trabajos colectivos, servicios a la comunidad, cooperaciones y contribuciones, también llamadas cuotas, que las familias aportan al ayuntamiento.

En la asamblea se lleva el control de los ciudadanos y de las familias que han cumplido con los servicios, las cooperaciones y las cuotas. Se registra quiénes cumplieron con los cargos y el tiempo que los ocuparon, y así se decide a quién le corresponde escalar o desempeñar los siguientes cargos. En ella también se determina quiénes son aptos para ser candidatos o candidatas en las elecciones para la integración de las autoridades de los cabildos (presidente municipal, síndico y regidores). En algunas comunidades también se elige al secretario, al alcalde y al tesorero municipal.

Las asambleas varían en cada comunidad a lo largo de todo el país —incluso en las distintas naciones y continentes—. Se organizan a partir del ejercicio colectivo de los derechos y acuerdos entre los habitantes de la comunidad y de los miembros reconocidos pertenecientes a esa cultura o comunidad. La asamblea comunitaria es una institución de las propias comunidades indígenas, y cada grupo étnico las denomina de forma distinta. En ellas se expresa la voluntad mayoritaria (tesis XL/2011).

Hay integrantes de las comunidades que no necesariamente son originarios del lugar; es decir, algunas personas que participan en las asambleas han tenido que cumplir con requisitos como cooperaciones y servicios o trabajos colectivos para formar parte de la comunidad y de las asambleas, y gozar de derechos además de las obligaciones que se les imponen. Muchos son avecindados, o habitantes de otros núcleos aledaños a las cabeceras de municipios, como agencias, comunidades, rancherías, etcétera, lo cual depende de la forma como estén regulados los asentamientos territoriales en las entidades federativas, estados o naciones.

Por lo general, la asistencia a las asambleas es una obligación, y la lista de los asistentes también indica quiénes son ciudadanos activos y a quiénes dejarán de exigírseles estas obligaciones; en la

mayoría de las ocasiones esto sucede a la edad de 60 años y en algunos pueblos a los 50 años. Estas obligaciones muchas veces se traducen, en relación con los derechos humanos, en la vulneración de derechos, como el derecho al voto pasivo. Es decir, la obligación del tequio, en la modalidad del servicio de cargos (generalmente gratuito), se da por concluida cuando la persona llega a esa edad o cuando así lo marque la norma de la comunidad, por lo que si bien es un requisito de elegibilidad por otro lado puede entenderse como la culminación de una obligación, o la jubilación de la persona respecto de sus deberes con la comunidad.

La asamblea comunitaria es una institución con características de índole política, jurídica, económica, social y cultural, en la cual se decide que el tequio forma parte de una necesidad que la asamblea advierte y determina realizar de manera voluntaria u obligatoria. El tequio puede ser voluntario cuando se solicita cooperación a unos ciudadanos y materiales o dinero a otros; cuando es obligatorio, el ciudadano debe participar personalmente. Sin embargo, en la mayoría de las comunidades indígenas se permite que, si la persona elegida no lo puede realizar, pague a otra para que lo realice en su nombre. El tequio puede ser individual o familiar. Tiene reconocidos todos sus derechos quien realiza o cumple con los tequios y está al corriente en sus obligaciones con la comunidad (Martínez 2013, 56).

El ciudadano que cumple con sus obligaciones comunitarias es respetado y tiene el reconocimiento de la asamblea, y es digno de servir a su pueblo o comunidad en cualquier responsabilidad que se le asigne. En ese sentido, el tequio como práctica social es un parámetro con el cual la asamblea de elección pondera si un ciudadano es elegible para desempeñar un servicio por medio del sistema de cargos, por lo que constituye un requisito de elegibilidad toda vez que no se puede dispensar la falta de su cumplimiento. Por lo anterior, es un elemento formal para el ejercicio de derechos político-electorales (Martínez 2013, 56).

La asamblea de elección examina y califica la idoneidad de un ciudadano para la prestación de un servicio municipal, y esa determinación es la expresión pura de la democracia participativa,

porque son los asambleístas quienes resuelven, por vía de la democracia, quién o quiénes son las personas que deben asumir las responsabilidades que derivan del ejercicio de los cargos públicos que se requieren en la comunidad, por una exigencia legal y por una necesidad popular (Martínez 2013, 63).

En la democracia interna de los pueblos y las comunidades indígenas, el servicio es la razón de ser de los cargos tradicionales, y ello se traslada al servidor público en la estructura de los ayuntamientos que se rigen por sistemas normativos internos (Martínez 2013, 68).

Las normas de las comunidades indígenas establecidas por su asamblea general comunitaria y aplicadas a partir de los valores ahí reconocidos en el ejercicio de las obligaciones y derechos de sus habitantes forman parte del ordenamiento jurídico vigente, es decir, del bloque de constitucionalidad o del catálogo de derechos humanos aplicable a los derechos de los pueblos indígenas.

La relación del tequio con la ciudadanía comunitaria es estrecha, pues el inicio de su prestación conlleva la calidad de ciudadano o ciudadana, en el cual la persona ya es sujeto de obligaciones y derechos. Para ejercer los derechos políticos existen criterios no solo en la comunidad, sino en la propia jurisprudencia nacional e internacional, y límites permisibles para su ejercicio. Entre las limitantes se encuentran la edad, nacionalidad, ciudadanía, capacidad o sentencia ejecutoriada por un juez penal, según el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, el requisito de solidaridad, según los estándares internacionales, sería una limitante no permisible porque negaría los derechos políticos de los integrantes de la comunidad. Sin embargo, frente a los derechos políticos que se ejercen de manera individual dentro de una colectividad que tiene derecho a la libre determinación, al autogobierno y a la autonomía, el TEPJF, la Corte Interamericana y la Corte Constitucional colombiana (a modo de derecho comparado) establecieron que deben respetarse las instituciones políticas y sociales de los pueblos indígenas con el fin de salvaguardar sus derechos colectivos, siempre y cuando no se vulneren otros derechos humanos, sobre todo, señala la Corte colombiana, aquellos como el derecho a la vida y a la integridad personal.

Las situaciones de este tipo, generalmente cotidianas, en las diferentes comunidades llevan a las autoridades a ponderar, observar y entender que, cuando se trata de derechos humanos, y sobre todo de caracteres diversos, están obligadas a decidir en cada caso específico si se permite el tequio como requisito de elegibilidad o no. Para tomar estas decisiones se deben estudiar las condiciones en que las comunidades plantean sus exigencias a los ciudadanos involucrados, la igualdad de requisitos para todos los que pueden considerarse candidatos, la ciudadanía concebida a partir de los tequios, y los servicios, cooperaciones y sistema de cargos que se exigen a los ciudadanos activos en la comunidad.

La idea del trabajo colectivo implica una participación obligatoria, con trabajo o en especie, en las obras de beneficio común que determine la mayoría de la comunidad en la asamblea. El trabajo comunal es la colaboración gratuita en las obras de beneficio individual a las que se convoque como forma de ayuda mutua. Esto quiere decir que el

trabajo solo tiene sentido cuando se hace al servicio de los demás, es decir, de la comunidad. El trabajo que no mira más allá de la individualidad no tiene sentido ni razón; el trabajo no es una simple mercancía, como se considera en algunos casos (Regino 2002, 11).

Para Carlos Brokmann no importa si se trata de una banda, una tribu, un cacicazgo o un Estado: siempre existen mecanismos de solidaridad que sirven para la preservación y la reproducción del orden social. Además, es un aspecto ideológico importante, porque se explican las razones por las cuales el ritual y el sacrificio tienen un papel preponderante en la simbolización de estas relaciones sociales en cualquier contexto. Brokmann cita a Bartolomé Clavero cuando señala que un problema de la codificación de los sistemas jurídicos indígenas es que el concepto amerindio de esta solidaridad es más amplio que el occidental. Para reforzar esta idea cita el *ubuntu* africano, una práctica en la que, según Yvonne Mokgoro, magistrada de la Corte Constitucional de la República de Sudáfrica, el término *ubuntu*, común en los idiomas isizulú y

xhosa, denota una forma de solidaridad humana para la que no hay palabra en inglés ni en español, pues se carece del concepto y de la práctica, y que se entiende mejor mediante la perífrasis *Umuntu ngumuntu ngabantu, Motho ke motho ba batho ba bangwe*: “Una persona solo puede ser persona mediante otras personas”, lo cual, por lo que implica, alcanza a los pueblos (Brokmann 2010, 139).

Por otra parte, se debe comprender que la ciudadanía se crea con elementos diferentes, y si se entiende esto desde cada comunidad, se hablaría de una ciudadanía múltiple en el país; así, el tequio como requisito de elegibilidad varía, por lo que el valor que se le da puede o no vulnerar los derechos políticos de sus ciudadanos. Es aquí donde cabría plantear las siguientes preguntas: ¿cuál es la relación entre el ejercicio de los derechos políticos y el tequio?, ¿es el tequio un requisito de elegibilidad en todas las comunidades indígenas?, ¿el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas permite que el servicio solidario sea un requisito de elegibilidad para que sus ciudadanos ejerzan sus derechos políticos?, ¿qué hacer cuando están en juego el colectivo y el individuo? Habría que examinar todo el derecho vigente en la comunidad y cómo se lleva a cabo el servicio solidario (tequio, sistema de cargos o cooperación) para tomar una decisión que proteja de la forma más favorable posible uno de los derechos involucrados.

Si se parte de una visión de organización comunitaria, en la que la persona es persona al estar rodeada de otras, en la que su ciudadanía comienza según las normas de su sociedad, en la que se tiene una visión colectiva de la existencia y de la vida, y que el ejercicio, entonces, de derechos específicos e individuales está ligado a las obligaciones que tienes que cumplir durante un tiempo específico de esa vida en comunidad, es más fácil comprender la conformación de su ciudadanía.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece lo siguiente:

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas [...] manteniendo a la vez

su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política (artículo 7).

Y la CPEUM señala que

el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional [...] que gozarán de autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución (artículo 2).

En Oaxaca, como ya se expresó en las primeras líneas de este texto, en cuanto al tequio, se establece:

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán *el tequio* como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio (CPELSO, artículo 12, párrafo 4, 2013).

Son principios e instituciones de los Sistemas Normativos Internos, entre otros, los siguientes: la comunidad y comunalidad, la asamblea u otras instancias colectivas de deliberación y toma de decisiones, el servicio comunitario, el sistema de cargos, la equidad en el cumplimiento de obligaciones, el derecho a la diversidad, a la diferencia y la preservación de las normas e instituciones comunitarias (LSMIME, artículo 79, 2012).

De igual forma, en otras legislaciones se establece la idea del trabajo comunitario, como en la de Guerrero, que determina que los ciudadanos del estado podrán colaborar con recursos económicos, materiales o trabajo personal; o la legislación de Yucatán, en

la que específicamente se señala que el estado se apoyará con la participación de las comunidades mayas (LPCG, artículo 45, 2008; CPEY, artículo 95 bis, 2013).

Por lo anterior, se observa que en el marco normativo el tequio tiene un enfoque económico, aspecto que cobra relevancia nacional a la luz de los derechos humanos, pues el tequio como instrumento de solidaridad ha rebasado “las fronteras regionales y étnicas y se ha identificado a través de la historia en casi todos los contextos indígenas” (Brokmann 2010, 141).

## El tequio en los casos electorales

En los precedentes del tequio, este no había sido la materia de fondo de los asuntos, pero sí se habían precisado tres aspectos:

- 1) El tequio comunitario que, como su nombre lo indica, lo realiza la comunidad y no una autoridad pública (SUP-JIN-198/2006).
- 2) Respecto de su naturaleza jurídica, el tequio puede ser materia de jurisdicción comunal o local por conducto del juez de conciliación (SUP-JDC-484/2009), (SUP-JDC-492/2009).
- 3) Los tequios se pueden considerar pago de contribuciones municipales (SUP-REC-2/2011).

El TEPJF ha resuelto algunos casos en los que analizó de fondo en qué cuestiones el tequio puede ser una restricción para el ejercicio de derechos políticos en las comunidades indígenas. Tal vez el caso emblemático fue el que se resolvió el 30 de mayo de 2012, al conocer el expediente SUP-JDC-1640/2012, en el que la controversia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se refería a considerar el tequio un requisito electoral para ejercer el derecho al voto (activo y pasivo)<sup>7</sup> y no solo un mecanismo de cohesión social que contribuye al desarrollo comunitario (Vázquez citado en Martínez 2011, 84).

<sup>7</sup> Los paréntesis son de los autores.

## Caso SUP-JDC-1640/2012

La Sala Superior del TEPJF conoció del asunto interpuesto por un miembro de la agencia municipal denominada San Juan del Río, perteneciente al municipio de Santiago Choapám, Oaxaca, en contra de la omisión de las autoridades electorales y políticas locales de llevar a cabo elecciones extraordinarias para elegir autoridades municipales en dicha localidad. Algunos antecedentes que se presentaron sobre este caso fueron los siguientes:

- 1) El 15 de diciembre de 2010 se llevó a cabo la asamblea general comunitaria para elegir autoridades del ayuntamiento de Santiago Choapám para el periodo 2011-2013.
- 2) El 23 de diciembre, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) declaró la invalidez de las elecciones, pues el comité electoral de usos y costumbres negó a ciudadanos de diversas agencias municipales y de policía ejercer su derecho al voto activo y pasivo.
- 3) El 30 de diciembre, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca confirmó el acuerdo administrativo, y el H. Congreso de Oaxaca, mediante el decreto núm. 23, facultó al IEEPCO para convocar a elecciones extraordinarias.
- 4) El 7 de enero de 2011, el Instituto emitió la convocatoria para la elección extraordinaria correspondiente, al tiempo que se interponía el expediente SX-JDC-16/2011 en contra de la resolución local.
- 5) El 30 de enero, la Sala Xalapa del TEPJF resolvió el juicio confirmando la resolución del tribunal local.
- 6) El 29 de marzo interpusieron el expediente [TEO-] JDC/29/2011 en contra de la omisión de realizar la elección extraordinaria, mismo que se resolvió con la orden a la dirección de usos y costumbres del IEEPCO de que coadyuvara para la celebración de la jornada electoral extraordinaria y se detuviera la discriminación a los pueblos indígenas de conformidad con los artículos 4 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y el Convenio 169 de la OIT.

- 7) El 4 de mayo, el Congreso de Oaxaca emitió el segundo decreto, núm. 404, mediante el cual concedió un plazo de 30 días para la celebración de la elección extraordinaria, que tuvo la misma suerte de la primera convocatoria.
- 8) El 31 de agosto, la citada legislatura emitió el decreto núm. 654, en el que se otorgó un plazo de 30 días más para celebrar las elecciones extraordinarias; sin embargo, los miembros del comité municipal electoral y de la agencia de policía de San Juan Teotálcingo señalaron que no había condiciones para realizarlas y que la modificación al sistema normativo interno debía ser producto de un acuerdo entre las comunidades.
- 9) El 27 de septiembre se emitió la convocatoria para realizar una consulta en el municipio de Santiago Choapám, los días 3 y 9 de octubre, conforme a la cual se rechazó la posibilidad de efectuar los comicios.
- 10) El 17 de abril de 2012 se interpuso en la Sala Superior del TEPJF el asunto SUP-JDC-1640/2012, en el que determinó que la pretensión primordial de la demanda es que se lleven a cabo elecciones para elegir autoridades municipales mediante el dictado de una resolución que las ordene mediante su celebración en cada una de las agencias municipales y de policía y no de manera concentrada en la cabecera municipal, pues con ello se violaron los derechos de participación política y el derecho político de votar y ser votado.

En este caso, el Tribunal Electoral señaló que el tequio, como

un componente en el sistema de elección por el desempeño de trabajo y de cargos en grados jerárquicos de reconocimiento comunitario, *no es absoluto*, sino que tiene *límites*, los cuales se encuentran cuando se atenta en contra del ejercicio de los derechos fundamentales<sup>5</sup> de otros (SUP-JDC-1640/2012, 159).

---

<sup>5</sup> Énfasis añadido.

La Sala Superior consideró fundado el agravio del actor, pues, de conformidad con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se debieron atender las siguientes premisas:

- 1) El catálogo de derechos humanos es el contenido en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que México forme parte, por lo que se debe atender dicho bloque de constitucionalidad.
- 2) Los derechos humanos deben aplicarse conforme al principio *pro personae*, en aras de la protección más amplia.
- 3) Todas las autoridades deben atender los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, y aplicar las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos (control de convencionalidad *ex officio*).
- 4) Los estados tienen la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos, y restituir al afectado el pleno uso y goce del derecho violado.

Al momento de analizar el proceso para elegir autoridades en el municipio de Santiago Choapám surgió la controversia relativa al tequio como requisito electoral, lo que resulta para los pueblos y comunidades indígenas

una práctica obligatoria por parte de sus miembros, toda vez que se entiende como una muestra de solidaridad comunal, derivada de la prestación de un servicio gratuito y del ejercicio de determinadas funciones en beneficio de la comunidad, es decir, un trabajo en conjunto que redundará en beneficios colectivos (SUP-JDC-1640/2012, 119).

Por lo anterior, el cargo de concejales municipales constituye uno de los de mayor rango en escalafón comunitario, aspecto que se debe analizar a la luz de la libre y amplia participación, el derecho a votar y ser votado, y de asociarse libremente.

La Sala Superior señaló que el derecho a votar y ser votado no puede limitarse de manera arbitraria por la aplicación de determinados usos y costumbres, y por otro lado confirmó el precedente SUP-REC-2/2011:

El tequio, al ser asimilado al pago de contribuciones municipales y por su naturaleza de tributo, debe entenderse que en su composición deben cumplirse con los elementos de proporcionalidad y de equidad, sin que los mismos deban confundirse, al considerar, primero, que las contribuciones deben estar en proporción a la capacidad contributiva de las personas, y segundo, a que dichos sujetos reciban un trato tomando en cuenta su condición particular, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales (Jurisprudencia 4/91; SUP-JDC-1640/2012, 124).

Por lo anterior, por no observar estos dos principios y no respetar los derechos fundamentales de los demás integrantes, resultaría contrario al sentido de solidaridad si no se incluyera a todos los miembros de la comunidad de acuerdo con sus capacidades y situación personal (SUP-JDC-1640/2012, 126).

En este caso particular, las pruebas ofrecidas señalaban que conforme a los usos y costumbres del municipio involucrado, por lo que hace a la forma de gobierno, los integrantes que deseen ocupar un determinado puesto de elección popular deben 1) ser personas originarias y residentes en la cabecera municipal; 2) haber ocupado sucesivamente y de manera ascendente diversos cargos; y 3) siempre y cuando hubieran cubierto sus cuotas y participado en las reuniones y tequios, por lo que este último representa un requisito adicional dentro de los usos y costumbres de ascendencia jerárquica y de reconocimiento comunitario.

La Sala Superior concluyó que, al excluir a los demás miembros del municipio que habitan en las diversas agencias municipales y de policía, al no permitirles su participación de manera directa en el proceso de selección y como requisito previo en la realización de tequio, se vulneran derechos fundamentales, lo cual no resulta

apegado a lo mandatado por la Constitución federal y la local, así como por los tratados internacionales.<sup>8</sup> Al analizar la responsabilidad de las autoridades involucradas, determinó lo siguiente:

- 1) El H. Congreso no ha pronunciado formalmente alguna determinación respecto de la no celebración de las elecciones extraordinaria, lo que consideró como una dilación injustificada en perjuicio de la comunidad de Santiago Choapám, generando un vacío de poder.
- 2) El instituto electoral local resultó responsable por no haber llevado a cabo todas las acciones necesarias para realizar los comicios y por no haber identificado que los usos y costumbres que se aplican en el municipio vulneran derechos fundamentales de los miembros de dicha comunidad, ni haber realizado acciones para lograr la comprensión de que dichas prácticas resultan contrarias al bloque de constitucionalidad de derechos humanos, por lo que no aplicó el nuevo artículo 1 constitucional federal. Más aún cuando la ausencia de la elección de las personas para ejercer cargos en los ayuntamientos contraría los principios del Estado democrático y de Derecho, como el de la realización de elecciones libres y periódicas y el derecho a ejercer el voto.

Finalmente, instó al Congreso y al Instituto, ambos del estado de Oaxaca, a realizar las acciones necesarias, mediante conciliación y consultas pertinentes, para que “se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Santiago Choapám, de ser posible por el procedimiento de votación en las diversas agencias municipales y de policía que conforman el municipio aludido” (SUP-JDC-1640/2012, 162).

Esta última resolución<sup>9</sup> es acorde con el caso Pueblo indígena kichwa vs. Ecuador, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la que se reconoció el avance legislativo y

<sup>8</sup> Compárese con SUP-JDC-11/2007.

<sup>9</sup> Las sentencias de la Corte IDH forman parte de la llamada *jurisprudencia constante* del órgano convencional, en este caso aplicable a los pueblos indígenas (Cançado 2000, 25).

jurisdiccional de México en materia de consulta a pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, esta sentencia aborda la importancia sociológica que tiene el sistema de cargos para los pueblos y comunidades indígenas, como en el caso Escué Zapata vs. Colombia, en el que se analizó la relevancia de la muerte de un líder indígena para la actividad política comunitaria. En esta resolución se reconoció que:

la pérdida de un líder para el pueblo Paez significó una “desmembración” y daño a la integridad de la colectividad; frustración ante la enorme confianza depositada en él para ayudarlos a realizar el buen vivir y sentimientos de pérdida ante los esfuerzos colectivos realizados para que, apoyado por su comunidad, pudiera actuar en desarrollo de su misión como persona especial (Pérez 2012, 300 y 306).

A la luz de este precedente, resulta interesante que las comunidades indígenas hayan construido a lo largo del tiempo determinados criterios para formar a sus dirigentes. En el caso de Choapám, el tequio es uno de sus referentes internos, que si bien no debería aplicarse a quienes no forman parte de esa comunidad, sí se debió proteger ese derecho y sustituirlo con figuras equiparables en otros grupos poblacionales que pueden tener sus requisitos de formación y vinculación con su propia comunidad.

Así, el tequio adquiere dos dimensiones, una como requisito tributario y otra como requisito electoral de la comunidad para designar a sus candidatos.

Este caso adquirió mayor relevancia al resolverse el 13 de noviembre de 2013 el incidente de inejecución de sentencia, en la que se reconoció una limitante más cuando el representante de la comunidad señaló que existían restricciones al derecho de votar y de ser votado, como no permitir la participación de las mujeres indígenas ni de personas mayores de 60 años. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ordenó que se convocara a elecciones y se respetaran los derechos humanos de todos los ciudadanos indígenas.

## Caso SX-JDC-971/2012

En ese mismo sentido, el 5 de diciembre de 2011 se llevaron a cabo elecciones en la agencia municipal de Santiago Cuixtla, Santos Reyes Nopala, Oaxaca, mediante los usos y costumbres del grupo indígena chatina, que se controvirtieron mediante el juicio SX-JDC-971/2012, en el que ciudadanos de la ranchería San Gonzalo Pueblo Viejo refutaron que el tequio fuera un requisito de elegibilidad que solicitó la asamblea general comunitaria para la elección de agente municipal.

En la referida sentencia se señaló que en dicha elección la realización del tequio fue un requisito para ejercer el derecho al voto activo y pasivo, así como la participación en mayordomías y cumplimiento con el sistema de cargos como parte de las tradiciones y prácticas democráticas de dicha localidad, lo cual se considerará satisfecho cuando la asamblea general comunitaria así lo declare.

El problema radicó en que desde

finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, las comunidades o cuadrillas integrantes del núcleo agrario de Santiago Cuixtla dejaron de prestar su tradicional servicio comunitario (tequio y cargos) en el centro de Cuixtla y algunas solicitaron “su separación” debido a que implicaba para sus pobladores trabajo adicional y tener que caminar para ocupar los cargos del sistema tradicional.

Por lo que la autoridad de la agencia municipal de Santiago Cuixtla prohibió la participación de las localidades integrantes de dicha agencia, ajenas al casco de la población, en la elección de la autoridad sucesora (SX-JDC-971/2012, 56 y 59).

Esta sentencia fue paradigmática al reconocer la figura del tequio, según Francisco Martínez (2013, 68-9), en su justa dimensión dentro de la democracia participativa, pero es imprescindible fortalecer las elecciones que se rigen por sistemas normativos internos mediante su aplicación por parte de los órganos jurisdiccionales que deciden las controversias que se susciten, pues es un derecho constitucional de los pueblos y las comunidades indíge-

nas de México que se respete su autonomía electoral, salvo en los casos en que se afecten derechos político-electorales tutelados por el pacto federal o tratados internacionales de los que el Estado mexicano forme parte y resulten aplicables.

Finalmente, la Sala Superior del TEPJF consideró que para ejercer válidamente el derecho a votar y ser votados es necesario haber cumplido previamente con la realización del tequio siempre y cuando se esté adscrito a dicha comunidad, lo cual evidentemente no se satisfacía en este caso, debido a que fue a partir de ese mismo momento que se reconoció la adscripción de esa localidad a la agencia en cuestión.

### **Caso SUP-JDC-1148/2013**

En este caso la petición fue contraria a la del SUP-JDC-1640/2012, pues esta ocasión se propuso modificar los usos y costumbres, mientras que en el caso de 2013 se propuso mantenerlos. Esta vez se confirmó el acuerdo impugnado y se ordenó apegarse a lo resuelto en el caso SUP-JDC-1640/2012.

Aquí, varios ciudadanos indígenas adscritos a Santiago Choapám, Oaxaca, se oponían al acuerdo CG-IEPCO-SIN-11/2013 emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, pues en dicho acuerdo se convocaba para la elección de concejales al ayuntamiento a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, de las comunidades de Santiago Choapám (cabecera municipal), San Juan Teotalcingo, San Jacinto Yaveloxi y La Ermita o Maninaltepec. En dicha resolución se señaló que

la pretensión primordial que se persigue es que se revoque el acuerdo impugnado, a fin de que se respete su derecho ancestral para elegir a sus autoridades, esto es, que sean los habitantes de la cabecera municipal, sin la intervención del resto de las agencias que componen el municipio de Santiago Choapám, Oaxaca, los que a través de su sistema normativo nombren a sus concejales e integren el ayuntamiento (SUP-JDC-1148/2013, 15).

La Sala Superior consideró que ninguna comunidad indígena podía amparar su derecho ancestral en prácticas discriminatorias,<sup>10</sup> pues va en contra del principio de solidaridad, entre otras razones, porque en vista de que

se considera a las personas que no habitan en la cabecera municipal como “avecindados”, que poseen derechos y obligaciones hasta que cumplen un año de residencia en la mencionada cabecera, y hasta entonces se les permite realizar el “tequio” como requisito para obtener un cargo público en el ayuntamiento, debe decirse que dicho sistema normativo no cuenta con el respaldo constitucional, ni convencional (SUP-JDC-1148/2013, 29).

### **Caso SUP-REC-825/2014**

La Sala Superior del TEPJF confirmó su línea jurisprudencial respecto del tequio con el argumento de que se ha considerado en anteriores precedentes que, si bien el tequio es un componente en el sistema de elección por usos y costumbres, construido a partir del desempeño de trabajo comunitario y de cargos en grados jerárquicos de reconocimiento comunitario, ese requisito no se puede considerar absoluto, sino que tiene límites, los cuales se actualizan cuando se atenta en contra del ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad respectiva.

Esto es así porque tal uso se toma en cuenta para la provisión de cargos y la elección de autoridades; en consecuencia, está ligado al derecho de votar y ser votado. Sin embargo, señaló que la exigencia del tequio debe cumplir con elementos de proporcionalidad, equidad y razonabilidad, entendiéndose por la primera que debe estar en proporción a la capacidad contributiva de las perso-

---

<sup>10</sup> Esto resalta la importancia del tequio en tanto institución social y política en el estado de Oaxaca, idea que se compartió en las sentencias SX-JDC-755/2013 y SX-JDC-761/2013 acumulado al señalar que “el tequio es una forma de trabajo colectivo que se practica principalmente en las agencias municipales y de policía del municipio, mismo que es obligatorio para los ciudadanos”.

nas; por la segunda, que las personas reciban un trato congruente con su circunstancia particular; por último, con la razonabilidad se evita imponer más cargas o restricciones que las indispensables para el funcionamiento social de la citada práctica consuetudinaria.

Con este criterio, el Tribunal Electoral regula el carácter económico del tequio y limita su poder en cuanto requisito electoral, además de que fija un criterio para futuros casos vinculados con restricciones para usos y costumbres.

## **Jurisprudencia electoral en relación con el tequio**

### **Jurisprudencia 7/2013**

Con el rubro Pueblos indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la jurisdicción electoral, se advierte que se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, que los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantice la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, lo que obliga a tener un mayor cuidado en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normatividad aplicable en la materia.

En ese tenor, una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado” debe entenderse como el derecho de los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente:

- 1) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado.
- 2) La real resolución del problema planteado.

- 3) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional.
- 4) La ejecución de la sentencia judicial.

Esta última conclusión se apunta porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórica, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescindiera de sus particulares circunstancias, pues la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en una actuación que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

Dicha jurisprudencia se desprende de las resoluciones de tres casos en el mismo sentido, SUP-JDC-37/99, SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1640/2012, emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 26 de junio de 2013, aprobada por unanimidad de seis votos para declararla formalmente obligatoria.

### Tesis XIII/2013

Con el rubro Usos y costumbres. El tequio debe respetar los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad (legislación del estado de Oaxaca). Se señala que el tequio como componente en el sistema de elección por usos y costumbres derivado del desempeño del trabajo y de cargos en grados jerárquicos de reconocimiento comunitario no es absoluto, sino que tiene límites, los cuales se actualizan cuando se atenta en contra del ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad respectiva.

En ese sentido, el tequio, al asimilarse al pago de contribuciones municipales y por su naturaleza de tributo, aunado a que es un uso que se toma en cuenta para la provisión de cargos y la elección de autoridades y en consecuencia está ligado al derecho de

votar y ser votado, debe cumplir con los elementos de proporcionalidad, equidad y razonabilidad al momento de su realización, entendiéndose por el primer elemento que las contribuciones deben estar en proporción a la capacidad contributiva de las personas; por el segundo, a que el trato que reciban dichos sujetos tome en cuenta su condición particular, y por último, respecto del tercer elemento, evitar la imposición de más cargas o restricciones que las indispensables para el funcionamiento de la citada práctica consuetudinaria.

Dicha tesis se desprende de la resolución del caso SUP-JDC-1640/2012, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 26 de junio de 2013 por unanimidad de seis votos.

## Algunas conclusiones

La expresión de solidaridad en las comunidades indígenas no se entiende única y estandarizada; cada sistema normativo —no solo en el estado de Oaxaca, sino en todo el país y otras partes del mundo— tiene sus propias características, pues puede entenderse como un todo que involucra cada una de sus actividades o como una manifestación única.

Esta expresión de solidaridad se conoce comúnmente como tequio, pero existen otras formas de nombrarlo, por ejemplo, faena, fajina o mano vuelta. Sin embargo, también puede entenderse como solidaridad entre familias o particulares, como la mano vuelta o en un ámbito público.

La asamblea general comunitaria es importante en las elecciones por sistemas normativos internos y para la organización de la comunidad, pues generalmente lleva un control de las personas del pueblo que cumplen con sus obligaciones tequiales y de quienes no pueden considerarse dignas para ejercer cargos públicos por su falta de cumplimiento; en ocasiones esto se registra no solo por individuo, sino por familia.

De esta forma, el requisito de elegibilidad se torna impugnabile, pues, en las limitantes permisibles en tratados internacionales,

como la Convención Americana de Derechos Humanos (en su artículo 23), se observa que no se regula ninguna expresión o manifestación de solidaridad que se admita para restringir derechos políticos.

Por otra parte, considerando los derechos de autonomía y libre determinación, en el respeto de su ejercicio, el tequio es un elemento que debe tomarse en cuenta. Es en esta situación que la autoridad jurisdiccional ha realizado un control por cada caso concreto, con la creación de argumentos de tipo histórico y sistemáticos en aras de maximizar esos derechos.

El tequio está regulado en los tres ámbitos de gobierno —local, federal e internacional—, y además cuenta con criterios interpretativos en el ámbito jurisdiccional que permiten identificarlo permisible para el ejercicio del derecho al voto, dado que no es absoluto, y que debe cumplir con elementos de proporcionalidad, equidad y razonabilidad. Con esto se ha tratado de ejercer un control constitucional respecto de las restricciones en elecciones por usos y costumbres. Con este criterio, el Tribunal Electoral regula el carácter económico del tequio y limita su poder en cuanto requisito electoral, además de fijar un criterio para futuros casos vinculados con restricciones por usos y costumbres.

Cabe señalar que dichos precedentes se han consolidado en la emisión de la tesis de jurisprudencia XIII/2013, que lleva por rubro Usos y costumbres. El tequio debe respetar los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad (legislación del estado de Oaxaca).

De lo aquí expuesto resulta posible (para algunos) un escenario en el que desaparezca el tequio como requisito electoral, dada la presente línea jurisprudencial,<sup>11</sup> aunado a que, “en la actualidad, el tequio ha desaparecido en algunas comunidades indígenas, por ejemplo, en la comunidad de San Mateo Piñas, Pochutla, Oaxaca”, pues, “según informa la Secretaría de Asuntos Indígenas del gobierno del estado de Oaxaca, el tequio ha ido desapareciendo paulatinamente, lo cual presuntamente se debe a la implementación de políticas

---

<sup>11</sup> Véase Bustillo Marín (s.f.), 281-328.

públicas como los programas de oportunidades y empleo temporal” (SX-JDC-22/2014 y SX-JDC-25/2014 acumulados). Sin embargo, los precedentes actuales están encaminados a juzgar con una perspectiva intercultural para cada caso concreto en el que el tequio sea considerado parte de la comunidad.

En el constitucionalismo moderno, el estudio, aplicación y maximización de los derechos humanos individuales y colectivos es un reto para las autoridades jurisdiccionales, y para las electorales aún más, porque la democracia busca ejercerse con la aplicación efectiva de los derechos humanos y sin restricciones más allá de las permisibles. De este modo, en las comunidades indígenas la ciudadanía se obtiene de forma distinta, y su validez está reconocida como parte del sistema normativo vigente mexicano.

Así, la construcción de la jurisprudencia que involucra la maximización del derecho a la libre determinación y las manifestaciones de las expresiones de solidaridad como el tequio en tanto requisitos de elegibilidad resultan desafíos del derecho constitucional y del electoral, con una perspectiva intercultural.

## Fuentes consultadas

- Ávila Méndez, Agustín. 2003. Sistemas sociales indígenas contemporáneos. En *Los derechos de los pueblos indígenas. Fascículo I*. México: CNDH.
- Brokmann Haro, Carlos. 2010. "Comunidad, derechos y obligaciones. El tequio como mecanismo de solidaridad social". *Revista Derechos Humanos* 5 (15), Nueva Época. México: CNDH.
- Bustillo Marín, Roselia. s. f. Derechos político-electorales de los indígenas. En *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*. México: Tirant lo Blanch/TEPJF.
- Cançado Trinidad, Antonio A. 2000. *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. México: Jurídica de las Américas.
- Congreso de Oaxaca. Disponible en <http://www.congresoootaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php>.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/>.
- Gallardo García, Eduardo. 2012. "Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México". *Polis* 31. Disponible en <http://polis.revues.org/3650> (consultada el 18 de diciembre de 2014).
- González Oropeza, Manuel. 2013. "Candidaturas independientes en México". *Revista Derecho Electoral*.
- Hernández Díaz, Jorge y Anabel López. 2006. "La construcción de la ciudadanía en la elección de autoridades municipales: el caso de Concepción Pápalo". *Estudios Sociológicos* 2, XXIV.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/>.
- Martínez Sánchez, Francisco. s. f. *Las elecciones en las agencias municipales en el sistema normativo de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca. El tequio como elemento condicionante para el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano*.
- . 2013. *Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca*. México: TEPJF.

- RAE. Real Academia Española. 2014. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=tequio> (consultada el 18 de diciembre de 2014).
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS/CEMCA.
- Regino, Adelfo. 1998. "Los pueblos indígenas: diversidad negada". *Chiapas* 7.
- Pérez de los Reyes, Marco Antonio. 2013. *Los derechos fundamentales de los indígenas. Perspectiva federal, regional, local e internacional en materia electoral*. México: Porrúa/TEPJF.
- Rivera Estrada, Héctor. 2012. Santiago Choapám: entre la costumbre y el uso de la discriminación. En *Estudios sobre derechos individuales y de grupo*. México: UACH/Laguna.
- Roldán Xopa, José. 2000. *El tequio. Una aproximación jurídica*. México: Diálogo y Debate.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).
- Torres Cisneros, Gustavo. 2004. *Mixes. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México: CDI. [Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/mixes.pdf>].
- Valdovinos Alba, Margarita. 2009. Acciones e interacciones institucionales en el actual sistema normativo náyeri. En *Sistemas normativos indígenas: huichol, cora, tepehuano y mexicanero*, Neyra Patricia Alvarado. México: CDI.
- Vázquez García, Verónica. 2011. *Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Hablan las presidentas municipales de Oaxaca 1996-2010*. México: Porrúa/H. Cámara de Diputados.
- Warman, Arturo. 2003. *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: FCE.
- Zolla, Carlos y Emiliano Zolla. 2004. *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*. México: UNAM.

*Tequio, expresión de solidaridad. Requisito para ejercer los derechos político-electorales en las comunidades indígenas*, número 34 de la colección Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, se terminó de imprimir en octubre de 2016 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.