

Capítulo 2.

El estado de Oaxaca.

Organización político-administrativa

y pluricultural

En el estado de Oaxaca el derecho electoral indígena es reconocido expresamente en su Constitución y las leyes electorales, a diferencia del resto de las entidades de la República mexicana. Ante esta situación, para el fin principal de este texto, se seleccionó el estudio concreto de las normas que regulan el ejercicio de los derechos político-electorales en los sistemas normativos internos de los pueblos y las comunidades oaxaqueños. Asimismo, el control de constitucionalidad que ha ejercido el TEPJF respecto a la tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas se ha presentado en resoluciones relacionadas con las elecciones por el régimen de sistemas normativos internos de esta entidad.

Es por ello que en este apartado se pretende exponer de manera breve un panorama general de la situación geográfica y etnográfica del estado de Oaxaca, con la finalidad de presentar la pluriculturalidad de la entidad, de la cual emanan la diversidad de normas que integran cada uno de los sistemas normativos indígenas, y que han sido objeto de análisis constitucional, o que, en dado caso, podrían serlo si llegan a ser impugnadas por actores indígenas.

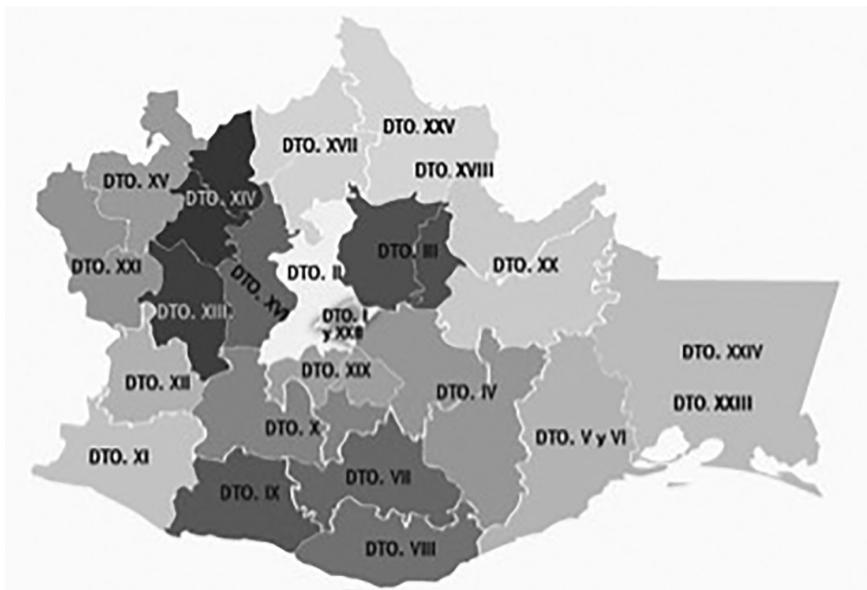
División político-administrativa del estado de Oaxaca

Actualmente Oaxaca está dividida en ocho regiones geográficas y su división política administrativa consta de 25 distritos electorales

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

locales¹ y 570 municipios. En el siguiente mapa se muestra la distribución electoral local actual.

Mapa 1. Distritación electoral local



Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En los 570 municipios están distribuidas más de 10,000 localidades.² La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en el artículo 16,

¹ La evolución histórica de la distritación local de Oaxaca; véase Oropeza y Martínez (2011, 310-31). El 2 de septiembre de 2015 se aprobó una nueva distritación en el acuerdo INE/CG827/2015, emitido por el Instituto Nacional Electoral, el cual no se incluye en este texto debido a que el corte de la investigación se realizó al término del primer semestre de 2015.

² De acuerdo con el Inegi (2010), Oaxaca tiene 10,496 localidades, de las cuales 98.3% tienen menos de 2,500 habitantes. Del total de localidades definidas para el estado, 4,880 localidades tienen 100 o más habitantes (Citado por el IEEPCO 2013). La Ley Orgánica Municipal de Oaxaca en el artículo 15 establece que, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, las localidades podrán tener ciertas denominaciones:

- 1) Núcleo rural: centro de población que tenga al menos 500 habitantes.
- 2) Congregación: centro de población que tenga al menos 5,000 habitantes.
- 3) Ranchería: centro de población que tenga censo no menor de 10,000 habitantes, edificios para las autoridades del lugar, panteón y escuelas primarias.

señala que se denominará *cabecera municipal* al centro de población donde reside el gobierno municipal. En el numeral 17 establece que las categorías administrativas dentro de este nivel de gobierno son las siguientes:

- 1) Las agencias municipales, que requieren contar con un censo no menor de 10,000 habitantes.
- 2) Las agencias de policía, que deberán tener como mínimo 5,000 habitantes.

Pueblos indígenas de Oaxaca

La Constitución del Estado de Oaxaca reconoce 15 pueblos indígenas: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triquis, zapotecos y zoques (artículo 16, párrafo segundo). Por su parte, el Atlas de los Pueblos Indígenas de México, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), señala que existen 16: amuzgos, chatinos, chinantecos, chochos, chontales, cuicatecos, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, tacuates, triquis, zapotecos y zoques.

-
- 4) Pueblo: centro de población que tenga censo no menor de 15,000 habitantes, los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media básica.
 - 5) Villa: centro de población que tenga censo no menor de 18,000 habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, cárcel y panteón, escuelas de enseñanza primaria, media básica y media superior.
 - 6) Ciudad: centro de población que tenga censo no menor de 20,000 habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía; calles pavimentadas o de material similar; edificios adecuados para las oficinas municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, media básica, media superior y superior.

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

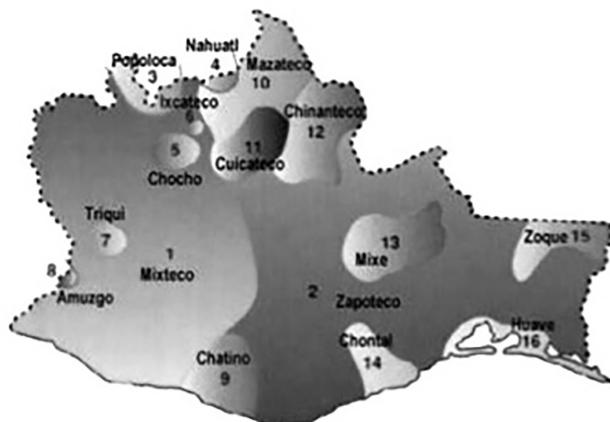
Mapa 2. Pueblos indígenas de Oaxaca



Fuente: CDI (s. a.).

La pluralidad étnica y cultural en el estado muestra que Oaxaca está compuesto por una diversidad de cosmovisiones asentadas en diferentes territorios, con población propia y normas particulares, dando así un fundamento para la creación y existencia de un pluralismo jurídico. En el mapa 3 se identifica la ubicación geográfica de los distintos grupos culturales.

Mapa 3. Grupos étnicos de Oaxaca



Fuente: Berumen (2003).

En el mapa se puede distinguir que los dos principales grupos culturales de la entidad se encuentran asentados en la mayor parte del territorio. En la parte oeste, están los mixtecos —en la región mixteca, sierra sur, valles centrales y la costa—, quienes están también en parte de Puebla y Guerrero. Del lado este, en el sur y en el centro de la entidad, están los zapotecos —en las regiones del istmo, valles centrales, la sierra norte y la sierra sur—.

Al norte se encuentra la concentración del mayor número de culturas: los chinantecos, colindando con Veracruz; y los mazatecos, colindando con Puebla y Veracruz. Ambos grupos están asentados en la región del Papaloapam; de hecho, existen localidades de chinantecos y mazatecos en el estado de Veracruz. Los nahuas colindan con Puebla —hay localidades de este grupo en esta entidad, y de igual forma en otros estados del país— y los ixcatecos, los chochos y los cuicatecos se ubican en la región de La Cañada, cerca del Papaloapam.

Al sur, en la costa, además de la presencia de zapotecas, se encuentran concentraciones importantes de chatinos —región costa— y los chontales —región del istmo al igual que los zapotecos—. Al extremo oeste están los amuzgos, colindando con Guerrero, y los triquis en el noroeste, en medio de la zona mixteca. Al extremo este están los zoques —región del Istmo, colindando con Chiapas— y más abajo, en la costa y en la región del Istmo, están los huaves.

Los mixes se encuentran ubicados en la serranía de la Sierra Madre Oriental, en la región de la sierra norte y San Juan Guichicovi, en la región del Istmo. Si bien en el mapa aparecen los popolocas, estos, de acuerdo con la CDI, pertenecen en realidad al estado de Puebla. Finalmente, los tacuates, que no aparecen en el mapa, están ubicados al suroeste de la entidad, en la región de la mixteca y de la costa, colindando al oeste con el estado de Guerrero.

En el siguiente mapa se puede advertir en conjunto la división distrital, en las regiones y los asentamientos de los pueblos indígenas en el estado oaxaqueño, donde las delimitaciones de las culturas, de los pueblos o comunidades no pueden percibirse fácilmente.

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

Mapa 4. División distrital, regiones y pueblos indígenas



Fuente: Barabás *et al.* (2003, 15).

La pluriculturalidad oaxaqueña es compleja debido a la dificultad de poder distinguir a cada uno de los pueblos y comunidades y sus sistemas normativos. Enseguida se explicará en términos generales en qué consiste el sistema normativo indígena, su proceso y su aplicación.

Las elecciones por el sistema normativo indígena en Oaxaca

Si el sistema jurídico es un grupo de normas válidas aplicadas (Correas 2007, 29) en una sociedad —en el caso de las comunidades indígenas—, este sistema está integrado por normas escritas y no escritas. En las primeras, la función legislativa crea una jerarquía jurídica que garantiza los derechos político-electorales indígenas y, en las segundas, son los usos y costumbres propios de cada comunidad los que norman la conducta de los indígenas.

En México se reconoce la presencia de un pluralismo jurídico formal; esto significa que los sistemas jurídicos indígenas (sistemas normativos) son válidos e iguales a cualquier otro, así como sus autoridades y resoluciones, independientemente de que coincidan o no

con las autoridades y el conjunto de las resoluciones del sistema jurídico oficial (Correas 2007, 310-1).

De ahí que los sistemas normativos³ indígenas se distingan de cualquier otro, puesto que son producto de usos y costumbres (jurídicos, políticos, religiosos, parentales, etcétera) mantenidos generación tras generación (CNDH 2008, 23), también entendidos como una especie de sedimentación híbrida de instituciones y prácticas heredadas de la época colonial, y transformadas a lo largo de toda la historia de México (Recondo 2007, 47).

El sistema normativo indígena incluye toda la gama de derechos protegidos o regulados dentro de sus leyes y todas las formas de su organización cívica, política, económica y religiosa. En otras palabras, es un conjunto de normas jurídicas “orales” de carácter consuetudinario que los pueblos y las comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, y sus autoridades aplican para la resolución de conflictos (Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, artículo 3, fracción VIII).

Los sistemas normativos indígenas se conforman, entre otros derechos, de los derechos político-electORALES (DPEI), como el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización política (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción I) y a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o los representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción III), lo que a su vez implica su derecho a realizar elecciones, a votar y a ser votado bajo sus propias reglas y tradiciones.

Una característica distinta en la aplicación y el ejercicio de los DPEI, en relación con los derechos político-electORALES del resto de la población, es que las particularidades del voto constitucionalmente establecido son directo, secreto, individual y libre, pero en los DPEI por lo general se ejercen de forma distinta en cada comunidad, con base en sus usos y costumbres, por lo tanto, a veces no cumplen los principios del voto.

³ Un sistema normativo es el conjunto de reglas, pautas o leyes que regulan el comportamiento de una sociedad.

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

Por otra parte, a diferencia del sistema de partidos, algunos pueblos indígenas tienen formas particulares de aplicar los derechos políticos de sus integrantes, que en muchas ocasiones suponen (en algunos casos separados y en otros no se distinguen) de un sistema de cargos civil y religioso, reconocidos también como los usos y las costumbres electorales.

Una característica significativa de estas elecciones es que la mayoría de las comunidades indígenas del país, durante las elecciones del ayuntamiento, realizan una doble insaculación. Es decir, en aquellas entidades federativas donde no se les reconoce constitucionalmente elegir a sus gobernantes en el sistema por usos y costumbres, eligen dentro de su comunidad al que va a ser candidato del partido que los representará para las elecciones constitucionales.

La práctica de los derechos político-electorales en los municipios que se rigen por el sistema normativo interno se ejerce en dos ámbitos por dicho sistema: para elegir a sus cabildos, y para las elecciones federales (para presidente de la república, diputados federales y senadores) y locales (gobernadores, jefe de gobierno y diputados locales), votan y son votados mediante el sistema de partidos.

Los sistemas normativos indígenas en cada comunidad tienen características y elementos propios que configuran su dinámica social, económica, de participación política, religiosa y de las festividades. Los componentes que forman parte de la definición de los sistemas normativos internos serán descritos a continuación.

Elementos del sistema normativo indígena

Los elementos que comprenden el sistema normativo indígena son descritos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Oaxaca, de la siguiente forma:

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 (LGS-MIMEO, artículo 79, 2012).

Los principios y las instituciones que integran los sistemas normativos internos son expresados de acuerdo con los contextos culturales, sociales e históricos de cada pueblo y comunidad indígena; por ello, cada uno tiene particularidades propias.

Tequio

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

La Constitución Política del Estado de Oaxaca lo define 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 (artículo 12, párrafo 4).

Por su parte el TEPJF definió al *tequio* en la tesis XIII/2013 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, es un uso que se toma en cuenta para la provisión de cargos y la elección de autoridades.⁴

Una forma común de definir al tequio es aquel 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; y es decidida por la autoridad de manera formal, por lo que de alguna forma se lleva un control de quiénes han o no cumplido

⁴ Para conocer más sobre el tequio, véase Bustillo y García (2016).

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

con dicho trabajo (Roldán 2000, 100). Su incumplimiento —en algunos casos— tiene como consecuencia la imposición de ciertas sanciones⁵ sociales o jurídicas.

El tequio es un todo que comprende generalmente tres aspectos en la comunidad: el servicio o trabajo gratuito, el sistema de cargos o escalafón, y la cooperación o las contribuciones. Esta forma de participación es un elemento que integran las distintas culturas, a partir de estructuras y organizaciones diversas, mostrándose en la mayoría de los casos como requisito para ejercer sus derechos político-electORALES mediante sus sistemas normativos indígenas.

El sistema de cargos

De la definición de distintos antropólogos (Medina 1996; Aguirre Beltrán 1991), el *sistema de cargos* es el resultado de la mezcla de formas prehispánicas de organización política, que sobrevivieron a la conquista y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De ahí surgió la organización jerárquica de las posiciones de autoridades. Es el 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, oficios o “cargos”, ya sean políticos o ceremoniales, que cada individuo debe cubrir a manera de escalafón durante su vida.

Los hombres⁶ que logran pasar a 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

⁵ Véase la tesis 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”.

⁶ Las definiciones solo nombran a los varones, al ser ellos los que normalmente participan, aunque hoy en día esto ha ido modificándose, pues se permite y obliga a las mujeres a que también se involucren en estas tareas.

para ocupar los cargos en los 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 CPEUM, la Constitución de la entidad federativa y la comunitaria), donde la organización de las autoridades en los municipios que se rigen por el sistema normativo indígena es distinta a la estructura de los municipios que se rigen por el sistema de partidos (González y Martínez 2002, 456).

El sistema de cargos normalmente se considera una manera de implementar el trabajo o servicio comunitario. Algunos elementos que describe Brockmann (2010, 142) sobre el sistema de cargos y su relación con el trabajo comunitario 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.

La elección de las autoridades municipales se realiza con frecuencia de manera colectiva, por medio de asambleas más o menos abiertas, que generalmente reúnen 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 se relacionan generalmente con una jerarquía de cargos políticos (ayuntamientos), religiosos (mayordomía, capitanía, etcétera) o gestión de la tierra (comisariados de bienes comunales o ejidales) (Recondo 2007a, 48). El sistema de cargos es una de las formas de realizar el tequio en la comunidad.

La cooperación, contribuciones o “cuotas”

Es el pago de contribuciones municipales, también llamadas *cooperaciones*, que se realiza generalmente en efectivo y es aportado por los miembros de la comunidad (las cabezas de familia) al ayuntamiento en un periodo de tiempo; tiene como finalidad beneficiar a la comunidad.

La aportación de las contribuciones es también un requisito para adquirir derechos y tener acceso a los cargos de los ayuntamientos, es decir, el hecho de que no cooperen puede tener como consecuencia que no se permita ocupar cargos en los cabildos por haber incumplido. El tequio representa, en este sentido, una manifestación de cooperación solidaria.

En los trabajos de Laura Nader, el tequio en las zonas zapotecas se complementa con la llamada *cuota*, considerada un servicio tradicionalmente donado por los hombres adultos a manera de impuesto municipal. Es una labor que se complementa con fondos municipales, estatales y federales (Nader citada en Brokmann, 2010, 144).

En los pueblos y las comunidades indígenas la participación comunitaria se ejerce de forma distinta en cada uno. Los elementos del tequio se comprenden como un todo en algunas comunidades y en otras se entiende solo con uno o dos de sus componentes; de tal forma que, para ser electo, se estipula generalmente como un requisito el haber cumplido con los servicios, ya sea de todos los elementos que comprenden el tequio o de alguno, según cada comunidad.

El proceso electoral municipal en el sistema normativo indígena

El procedimiento electoral en el régimen de los sistemas normativos internos comprende el conjunto de actos realizados por los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos incluyen las asambleas electivas, su desarrollo y el levantamiento de las actas correspondientes (CIPPEO, artículo 255, párrafo 5).

El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (**CIPPEO**) faculta en sus artículos 41 y 255 a la autoridad administrativa de la entidad para participar en estos procesos electorales. Al respecto, la Sala Superior del **TEPJF**, en la tesis CXLIII/2002, precisó las atribuciones que corresponden a la autoridad administrativa electoral local de Oaxaca, en los procesos derivados de sistemas normativos internos, dentro los siguientes términos:

- 1) Conocer de los casos de controversia que surjan en la renovación de los integrantes de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario y, previo a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad.
- 2) Hacer solamente lo que la ley le autoriza y necesariamente lo que esta le ordena.
- 3) Disponer y proveer lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político de la comunidad para elegir a sus autoridades en el ayuntamiento de acuerdo con sus usos y costumbres.
- 4) Delegar las funciones de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones, como son la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de la legislación estatal y nacional.

Del mismo modo, en el fallo pronunciado en el juicio SUP-JDC-037/99 que dio origen a la emisión de la tesis precitada, se determinó que la autoridad administrativa electoral local está obligada a materializar la celebración periódica de comicios, en los cuales los ciudadanos elijan mediante el voto a sus representantes populares, estando también la autoridad impuesta a respetar el principio de legalidad al contribuir al pleno desarrollo de la expresión popular en cualquiera de sus formas. Este criterio se aplicó posteriormente en las sentencias SUP-JDC-2542/2007 y SUP-JDC-2568/2007, correspondientes a los casos San Juan Bautista Guelache, y San Nicolás Miahuatlán, ambos de Oaxaca, generándose la jurisprudencia 15/2008.

De igual forma el **CIPPEO** establece que el organismo electoral local tiene entre sus objetivos: VII.- Reconocer, respetar, salvaguardar y garantizar los sistemas normativos internos de los municipios

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

y comunidades indígenas, en lo referente a su libre determinación expresada en su autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización política y elección de autoridades (artículo 14).

Por otro lado, el TEPJF ha señalado que, para que se lleven a cabo las elecciones por normas tradicionales en una comunidad, todos los ciudadanos y las autoridades están obligados a respetar lo siguiente:

- 1) Sus normas consuetudinarias (tesis CXLVI/2002).
- 2) El lugar donde se llevan a cabo las elecciones, es decir, preservar el sitio donde inveteradamente ha tenido su desarrollo la asamblea electoral (tesis CXLV/2002).
- 3) La forma de organización para elegir a sus representantes (tesis CXLVI/2002).

Además de las facultades y obligaciones que tienen las autoridades administrativas locales, las elecciones de las autoridades en el sistema normativo indígena son organizadas por el órgano reconocido en la comunidad para la renovación del ayuntamiento, la Asamblea General Comunitaria, que lleva a cabo este proceso con la colaboración de la autoridad municipal competente.

El TEPJF ha definido a la Asamblea General Comunitaria como la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos implica la toma de decisiones en conjunto, de tal manera que la voluntad de integrar el órgano encargado de designar a la autoridad municipal puede emitirse válidamente por la Asamblea General Comunitaria del municipio con la participación de sus integrantes, o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio (tesis XL/2011).

Se ha establecido que las autoridades municipales deben respetar la decisión de una Asamblea General Comunitaria sobre el método de elección adoptado por sus integrantes cuando este garantice los derechos de sus integrantes (tesis XVIII/2015). Asimismo, de conformidad con la maximización del principio de autodeterminación, la Asamblea General Comunitaria cuando ratifica concejales propietarios o toma protesta a los suplentes debe privilegiar en todo momento

la determinación adoptada por la comunidad cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes (tesis XIII/2016).

Las etapas del procedimiento en las elecciones por medio del sistema normativo interno comprenden medularmente las siguientes actividades:

- 1) En el mes de enero del año previo a la elección ordinaria de régimen de partidos políticos, la autoridad electoral administrativa debe solicitar a las autoridades de los municipios que informen las reglas de sus sistemas normativos internos, relativos a la elección de sus autoridades, o en su caso, presenten sus estatutos comunitarios, los cuales deben contener, entre otros aspectos: la duración en el cargo, el procedimiento de elección, los requisitos para votar y ser votado, las instituciones comunitarias que intervienen en la conducción de los comicios, los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo interno.⁷
- 2) Los municipios cuentan con un plazo de 90 días para entregar la información solicitada, el cual es prorrogable por 30 días más. En caso de que se omita entregarla, esta se toma de la elección precedente.
- 3) Con la información proporcionada se elabora un dictamen a efecto de identificar el método de elección comunitaria de cada municipio, el cual es sometido a la aprobación del máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa.
- 4) Una vez aprobados los dictámenes sobre las reglas de los sistemas normativos internos para elección municipal, estos se publican en el Diario Oficial del Estado y se fijan en los lugares de mayor publicidad de las localidades.
- 5) Con la información detallada, seis meses antes de que inicie el proceso electoral, se elabora el *Catálogo General de los municipios que elegirán por sistema normativo interno*, que también debe publicarse en el Diario Oficial (CIPPEO, artículo 259).
- 6) La Asamblea General Comunitaria debe comunicar con 90 días de anticipación el lugar, la hora y fecha en que se llevará a cabo el acto de renovación de concejales del ayuntamiento. En caso de no emitir

⁷ Los estatutos electorales comunitarios se entienden de naturaleza potestativa.

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

la convocatoria en los términos señalados, la autoridad electoral administrativa debe requerir que se informe de los motivos de tal situación y acordar lo procedente.

- 7) Si la Asamblea General Comunitaria así lo determina, la autoridad electoral administrativa puede coadyuvar en la preparación, organización y supervisión de la elección (CIPPEO, artículo 260).
- 8) En la jornada electoral deben observarse las disposiciones, los procedimientos y los mecanismos definidos en sus sistemas normativos internos para el desarrollo de los comicios. Asimismo, se respetarán las fechas, los horarios y lugares que tradicionalmente se acostumbran para el procedimiento de elección de autoridades locales.
- 9) Al final de la elección se elabora un acta, que deben firmar quienes la presidieron, las personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como los ciudadanos que en ella intervienen y quienes se considere pertinente. Esta acta debe enviarse a la autoridad electoral administrativa a más tardar cinco días después (CIPPEO, artículo 261).
- 10) El máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa local debe sesionar para validar la elección y expedir las respectivas constancias de mayoría. A tal fin, debe verificar el apego a las reglas establecidas previamente por la comunidad, que los candidatos ganadores hayan obtenido la mayoría de votos y la debida integración del expediente (CIPPEO, artículo 263).
- 11) Los concejales electos tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección, o en la fecha que dispongan sus sistemas normativos internos (CIPPEO, artículo 267).
- 12) La ley electoral prohíbe expresamente la intervención de partidos políticos o de cualquier otra persona, grupo o circunstancia que actúe en detrimento de las elecciones por sistema normativo interno (CIPPEO, artículo 262).
- 13) En caso de controversias respecto a las normas o los procesos de elección deberán agotarse los mecanismos internos de la comunidad antes de acudir a cualquier instancia estatal. El máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa local será quien conozca las controversias que surjan en torno a la renovación e integración de los ayuntamientos, y deberá privilegiar la conciliación entre las partes.

- 14) Cuando se presenten disensos sobre las normas del sistema normativo interno, se iniciará un proceso de mediación,⁸ cuya metodología y principios generales serán regulados por los lineamientos que apruebe el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa local (**CIPPEO**, artículo 264).

En caso de controversias durante el proceso electoral, y antes de emitir el acuerdo de calificación de la elección, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos puede solicitar opinión a instituciones calificadas para emitir criterios en sistemas normativos internos y, con base en ello, tomar las siguientes variables de solución:

I. Si en el proceso electoral se presentaron irregularidades que violentaran las reglas de sus sistemas normativos internos o los principios constitucionales, se determinará invalidar la elección y reponer el proceso electoral a partir de la etapa vulnerada, siempre que existan las condiciones que lo permitan.

II. Se establecerá un proceso de mediación, que se realizará bajo los criterios o lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General;

III.- Cuando las diferencias sean respecto a las reglas, instituciones y procedimientos de su sistema normativo interno, se emitirá una recomendación para que los diversos sectores de la comunidad realicen la revisión de sus reglas, a efectos de adecuarlas a las nuevas condiciones sociales, para así garantizar que las nuevas disposiciones normativas se apliquen en las elecciones subsecuentes; y

IV.- En caso de que persista el disenso respecto a las normas internas entre los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo General resolverá lo conducente con base en el sistema normativo interno, las disposiciones legales, constitucionales, así como los Instrumentos Jurídicos Internacionales relativos a los Pueblos Indígenas (**CIPPEO**, artículo 265).

⁸ La mediación electoral es definida en el artículo 266 del **CIPPEO** de la siguiente forma:

La mediación electoral es un método de resolución alternativa de conflictos electorales, basado en la democracia, la pacificación social, la tolerancia, el diálogo, el respeto y el consenso, implementado por el Instituto con el objeto de construir acuerdos justos, aceptables y pacíficos, en los procesos electorales en municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos. La metodología empleada en el procedimiento de mediación deberá ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Capítulo 2. El estado de Oaxaca

Los actos o las resoluciones que se realicen desde la preparación de la elección hasta antes de la instalación de la Asamblea General Comunitaria, además de los resultados consignados en las actas de la Asamblea General Comunitaria de elección de concejales a los ayuntamientos, agentes municipales y de policía, así como de representantes de rancherías, núcleos rurales, barrios y colonias, por error grave o por error aritmético, son impugnables según lo establecido en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (LESMIMO) (artículo 89, incisos b y f). Para el conocimiento y resolución de controversias que se relacionen con las elecciones en el sistema normativo indígena, el sistema de medios de impugnación se integra por el juicio electoral de los sistemas normativos internos y por el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (LESMIMO, artículo 81).

Los sistemas normativos internos en los municipios de Oaxaca

En 1995, a partir de una reforma constitucional y legal local, producto de consultas a los ciudadanos de los 570 municipios de Oaxaca, fue que 418 (en principio), y 417 para el 2013, adoptaron el sistema normativo indígena para elegir a las autoridades de su gobierno interno.

En los 417 municipios que eligen a sus autoridades del ayuntamiento por sistemas normativos indígenas se asientan en las ocho regiones del estado y en 22 de los 25 distritos electorales locales. La población de estos municipios no está totalmente constituida por comunidades indígenas; de la misma forma, no todos los municipios con sistema de partidos están constituidos por comunidades no indígenas. Existen municipios, en su mayoría, que no tienen una identidad indígena dominante ni están asociados a alguna manifestación cultural indígena particular; en ellos coexisten distintas identidades (en algunos casos más de dos).

La mayor parte de los municipios que se rigen por el sistema normativo interno⁹ se encuentran en el Distrito IX (Ixtlán de Juárez), que

⁹ Véase Anexo I.

concentra 63 municipios. Hay distritos que están conformados en su totalidad por municipios regidos por el sistema de partidos, y otros en donde todos los municipios se rigen por el sistema normativo interno. En el resto de los distritos conviven los dos sistemas de elecciones.

En un panorama general, hay distritos que se sitúan en dos regiones, como Valles Centrales y Sierra Sur con la presencia de chatinos, chontales, mixtecos y zapotecos; o en las regiones del Papaloapam y la Sierra Norte con presencia de mixtecos, zapotecas y chinantecos.

La relación de las distintas regiones de Oaxaca con los distritos electorales locales, los municipios y los pueblos y las comunidades indígenas convierten a los sistemas normativos indígenas en únicos e incomparables entre sí, con sus propias dificultades y complejidades de entendimientos, en territorios urbanos o rurales, en entremezclados culturales y ejercicios de derechos en contextos históricos, de identidad y comunitarios distintos.

Es por ello que cada uno de los sistemas normativos indígenas de cada municipio cuenta con normas propias. En el caso de los derechos políticos, existen 417 formas de exigir requisitos a su ciudadanía.