

Municipio indígena*

Esperanza Sandoval Pérez**

RESUMEN: El objetivo de este trabajo se centra en exponer las formas de elección de autoridades municipales por usos y costumbres de frente al proceso electoral oficial, con especial énfasis en la participación de la mujer indígena que aspira a ocupar un cargo de elección popular directa con sujeción a los principios constitucionales e igualdad para acceder con las mismas posibilidades y oportunidades en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural de su comunidad y de la Nación.

Con relación a la estructura primero se concreta el concepto de municipio por usos y costumbres -o municipio indígena-, se explica su forma de gobierno, autoridades y prácticas tradicionales para la elección de sus integrantes; se analiza la representación de la comunidad indígena en el Ayuntamiento; y, el derecho de la mujer para ocupar el cargo y participar en procesos político-electorales en condiciones de igualdad frente a los hombres en el marco político-electoral, del pacto federal y de la soberanía del Estado.

Palabras claves: municipio de usos y costumbres, representación indígena, cuota indígena, igualdad de género.

ABSTRACT: The objective of this work focuses on exposing the forms of election of municipal authorities for customs of front to the official electoral process, with special emphasis on the participation of the indigenous woman who aspires to a position of direct popular election subject to the constitutional principles and equal access with the same possibilities and opportunities in decision-making in all areas of social life economic, political and cultural community and the nation.

In relation to the structure first concrete the concept of municipality by traditions and customs - or municipality-indigenous, explains its form of Government, authorities and practices for the election of its members; analysed the representation of the indigenous community in the city; and the right of women to hold office and participate in processes under conditions of equality with men in the political and electoral framework electoral the federal Pact and the sovereignty of the State.

Keywords: municipality of traditions and customs, indigenous representation, indigenous fee, equality of gender.

* Artículo recibido el 10 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 6 de junio de 2017.

** Es profesora- investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.V. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) Nivel 1.

SUMARIO. Introducción. 1. Municipio de usos y costumbres; 2. Prácticas tradicionales de elección; 3. Cargos de gobierno municipal; 4. Representación indígena en el Ayuntamiento; 5. Equidad de género; 6. Participación político-electoral de la mujer indígena. Conclusión. Bibliografía.

Introducción

La Institución del Municipio como base de la división territorial, organización política y administrativa de un Estado será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa que asume la máxima representación y está encargado de encausar los diversos intereses sociales y a la ciudadanía hacia la promoción del desarrollo para la plena vigencia del estado de derecho. Se integra con un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine (Art. 115, I).

No obstante, a partir del reconocimiento constitucional de la composición pluricultural sustentada originalmente en pueblos indígenas, la ley suprema de los Estados de Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala adoptan, en casos específicos, el sistema de elección de sus autoridades de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales en aquellos municipios integrados con comunidades indígenas.

Si bien la naturaleza del proceso que regula la elección de las autoridades indígenas, es similar al que se agota para elegir a su representante ante el ayuntamiento regional, no es igual al que se sigue para elegir a las y los integrantes del ayuntamiento por sistema electoral constitucional. Así, el objetivo se centra en exponer las formas de elección de autoridades municipales por usos y costumbres de frente al proceso electoral oficial, con especial énfasis en la participación de la mujer indígena que aspira a ocupar un cargo de elección popular directa con sujeción a los principios constitucionales e igualdad para acceder con las mismas posibilidades y oportunidades en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural de su comunidad y de la Nación.

En este artículo se concreta el concepto de municipio por usos y costumbres -o municipio indígena-, después se explica su forma de gobierno, autoridades y prácticas tradicionales para la elección de sus integrantes; posteriormente se analiza la representación de la comunidad indígena en el Ayuntamiento; y, el derecho de la mujer para ocupar el cargo y de participar en los procesos político-electorales en condiciones de igualdad frente a los hombres en el marco político-electoral, del pacto federal y de la soberanía del Estado.¹ Por último, se citan casos específicos que permiten ilustrar como se vincula la teoría y la práctica de la equidad de género, aun

¹ Pacto Federal es un acuerdo de unidad entre varios Estados Libres y Soberanos, pero que necesitan de un núcleo y una representatividad en donde se depositen poderes que coordinen las actividades de todos. Fue concebido como un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades para el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación.

cuando acciones afirmativas² revelan una situación de paridad, se busca que las personas electas reflejen la participación de la mujer en la vida política del País. Se concluye y citan las fuentes de información.

1. Municipio de usos y costumbres

Los Estados con mayor presencia indígena son Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán; no obstante, este apartado se sustenta en las disposiciones constitucionales de Oaxaca –considerado el más avanzado en materia indígena– y, en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (CIPPEO) de ese Estado, al definir con claridad que serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características:

Que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los Derechos de los pueblos indígenas.

Que su régimen de gobierno reconozca como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.³

Que, por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno (Art. 110).

La ley Orgánica Municipal de Oaxaca dice que los miembros del ayuntamiento se eligen por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios e mayoría relativa y de representación proporcional; en los municipios que se rigen por usos y costumbres para la elección del ayuntamiento se respetaran las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables (Art. 31). El ayuntamiento constitucional durará en su cargo 3 años y los ayuntamientos electos por el sistema de usos y costumbres lo desempeñaran el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder del plazo anterior (Art. 32).⁴

2. Prácticas tradicionales de elección

² Las acciones afirmativas son medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. (poner la fuente de donde toma la definición).

³ La consulta implica conocer la opinión de las personas y la designación investir de la responsabilidad del cargo, sin consultar a quien debe desempeñarlo. Esta disposición es más coherente con la realidad de los pueblos indígenas al considerar en primer lugar a los regímenes de gobierno interno pues las elecciones precisamente se refieren a este tipo de gobiernos y no a otros.

⁴ *Vid.* Decreto 2107. Periódico Oficial del Gobierno de Oaxaca, 30 de noviembre, 2010.

Las diferentes formas de organización del poder al interior del grupo y la diversidad indígena de México, hacen evidente la inexistencia de un gobierno local igual a los otros, ya que en esas comunidades la forma de gobierno podrá ser a través de cargos tradicionales, un ayuntamiento regional, de cargos de gobierno municipal o de un ayuntamiento constitucional. Dada la creciente incorporación de las comunidades indígenas al derecho positivo, las formas de organización se encuentran en una situación de conflicto, propiciando algunas veces la exclusión de las personas indígena y la intolerancia en donde los usos y las costumbres pueden ser un instrumento legitimador de cacicazgos fuertemente articulados al sistema político y al partido en el poder.⁵

A. *Cargos tradicionales*. A continuación, se enlistan algunos cargos reconocidos y respetados por toda la comunidad, no sólo los hombres reconocen los cargos tradicionales, la mayoría de las veces, las mujeres además de que los reconocen, se encuentran sometidas a quienes los detenta. Se ordenan jerárquicamente en forma ascendente como un aparente sistema de escalafón⁶ y se ejercen en forma gratuita. Ocupar uno de ellos es un honor:

Alguacil o topil: es el cargo con el que un hombre joven inicia el servicio a la comunidad, puede desempeñarse en grupo. Lleva a cabo tareas de mensajero, policía o custodio de inmuebles públicos. Su responsabilidad no requiere de gastos personales.

Regidor: combina tareas religiosas, políticas y administrativas, como la recaudación de impuestos, la resolución de conflictos y la supervisión del tequio (trabajo comunitario); también participa en la designación de quienes desempeñan cargos menores, por ejemplo: el presidente de la iglesia, los mayordomos quienes se apartan de las actividades económicas y agrícolas durante el tiempo que dure su función; los capitanes de banda, capellanes, etcétera.

Fiscal: es encargado de la ciudad y de la vara o bastón de mando. También se ocupa de procurar justicia con funciones similares a la de un Ministerio Público. Es designado por la Asamblea de la comunidad, su cargo es gratuito, obligatorio y requiere de cautela en su desempeño.

Alcalde: es el jefe de la administración local y representa a la comunidad en las relaciones con otras comunidades y oficinas gubernamentales. Está encargado de resolver conflictos no solucionados en niveles inferiores y de nombrar junto con los regidores y principales a los demás integrantes del gobierno local. Para llegar a esta posición, debe pasar por los anteriores cargos con mucho prestigio y además contar con una larga historia de servicio a la comunidad.

⁵ BURGUETE CAL Y MAYOR, Ruby Araceli. Poder Local y Gobierno Indígenas en los Altos de Chiapas: sus retos en el futuro de México. El caso de Chalchihuitán. Ponencia presentada en el Congreso Gobiernos Locales: El futuro político de México, Guadalajara, 1999.

⁶ CARLSEN, LAURA. Autonomía Indígena y usos y costumbres. La innovación de la tradición. Revista Chiapas. Prodiversidad.bioetica.org/nota26.htm

Municipio indígena

Consejo de los Principales: es el encargado de orientar al tatúan o gobernador y aconsejarlo en la solución de los conflictos de la comunidad. Los miembros de este consejo son 13 y son los guardianes de la costumbre.

Consejo de Ancianos: son autoridades con facultad de designar de manera directa - o en lugar del alcalde- a quienes ocuparán otros cargos. Para formar parte de este Consejo se requiere haber asumido los cargos anteriores, lo que implica un proceso de treinta a treinta y cinco años de servicio. Se distinguen por llevar un bastón, símbolo del mandato que les ha dado la comunidad.

B. Autoridades internas⁷. La labor de relatores bilingües ha permitido conocer la estructura y las funciones de los órganos de autoridad o gobierno de algunos pueblos o comunidades indígenas, en atención a su origen debe distinguirse:

1) Autoridades ejidales. La Constitución Federal reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal o comunal y protege su propiedad sobre la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas (Art.27, VII).

La Asamblea General es la autoridad máxima, por tanto, tiene su origen en un mandato legal (Art.22)⁸, se integra con todos los ejidatarios y su facultad principal es elegir por votación directa a los integrantes del Comisariado Ejidal que es el órgano encargado de la ejecución de los Acuerdos de Asamblea, de la representación y gestión administrativa del ejido (Art. 32).

2) Autoridades tradicionales. En los poblados indígenas - o de bienes comunales- la autoridad se integra con Siriames, Tatamandone, Marcames, Principales y el Consejo de Ancianos o pasados que intervienen significativamente en la vida del grupo, pues concentran el poder (religioso), son órganos de consulta para la toma de las decisiones más importantes, guían y señalan el camino, conocen y transmiten la buena palabra de vida, en vida, para que la costumbre no se pierda.

3) Autoridades mixtas. En algunas comunidades al lado de las autoridades tradicionales se encuentra el juez o justicia que asume un papel de mediador en los conflictos internos y tiene el aval de la comunidad. Junto con los alguaciles vigila el buen comportamiento de los integrantes del poblado compartiendo la responsabilidad con el gobierno indígena y con el gobierno municipal.

C. Sistema de elección. La Asamblea Comunitaria, el Consejo de Ancianos y los vecinos del lugar que estén en ejercicio pleno de los derechos y obligaciones constitucionales y los establecidos por la misma Asamblea, organizan la elección, que se celebra en reunión pública y abierta pues es de interés público comunitario.

⁷ El carácter de autoridad se obtiene con base al atributo ético de quienes alcanzan sabiduría, trayectoria y otros valores importantes, especialmente la generosidad. Estas tienen la función de transmitir los conocimientos ancestrales, pero no de conducir a su pueblo sobre lo que debe hacer, excepto en caso de peligro y en forma temporal hasta que desaparece la emergencia. Para la toma de decisiones, se lleva a cabo un proceso de diálogo hasta llegar a un consenso colectivo, con la asesoría de los Consejos de Ancianos

⁸ Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación, febrero, 1992.

En comunidades indígenas la elección se lleva a cabo conforme a los usos y las costumbres del lugar y está a cargo de la Asamblea integrada con todos los habitantes. La voluntad se manifiesta levantando la mano, de tal suerte que quien obtenga el mayor número de votos será quien asuma algún cargo. Sus decisiones no pueden impugnarse porque no existe al interior de la comunidad una autoridad superior a ella. Todos los puestos implican la representación de la comunidad, de lo que deviene la flexibilidad de la Asamblea comunitaria para designar o separar a quien lo ejerce, no existen medios para impugnar su decisión.⁹

3. Cargos de gobierno municipal

El Ayuntamiento de elección popular directa se compone por un Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, que en conjunto se conoce como ediles, su número es proporcional al número de habitantes del Municipio conforme al Censo General de Población y Vivienda. Se trata de un cuerpo colegiado que forma parte del gobierno regular y su ejercicio implica la previa elección de conformidad con lo dispuesto por la Constitución local y el ordenamiento electoral del Estado.

El desempeño de los cargos es obligatorio, su remuneración se fijará en el presupuesto de egresos del Municipio atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público; se ejercen por tres años y solo podrán separarse por renuncia o causas graves que señale la Constitución Local, calificadas por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente. La organización administrativa comprende también los cargos de Secretario, Tesorero, Oficial Mayor, Agente Municipal y, dependiendo de su demarcación territorial y de los centros de población que comprenda, contarán con uno o más Subagentes Municipales.

Procedimiento de elección. El proceso electoral ordinario se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal (Art.41) y la LEGIPE que rige en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la misma Carta Magna, Mientras que en las entidades federativas las elecciones estarán a cargo de organismos públicos locales dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, serán profesionales en su desempeño y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad (Art.98,1).¹⁰ El procedimiento respecto de autoridades

⁹ SANDOVAL PÉREZ, Esperanza. Justicia Penal Indígena. Tesis de Maestría. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UV. México, 1997. pp.125-127.

¹⁰ El proceso electoral es un conjunto de actos ordenados que realizan las autoridades electorales, las organizaciones políticas, los candidatos independientes y los ciudadanos, a efecto de renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y los Ayuntamientos del Estado. *Vid.* Plan y Calendario Integral. Proceso Electoral 2016-2017. Organismo Público Local Electoral (OPLE), Veracruz. Pág. 12.

Municipio indígena

municipales es una facultad conferida a los OPLEs, y sólo en caso de excepción podrá el INE atraerlo.

A continuación, se hace referencia a las etapas del proceso electoral en el estado de Veracruz, aunque es similar al proceso de otras entidades federativas.

a) *Preparación de la elección*: Inicia con la primera sesión del Consejo General del OPLE y concluye al iniciar la jornada electoral. En ésta, se instala el Consejo General, se designan a los consejeros y funcionarios electorales municipales, se registran los representantes de los partidos políticos, se realiza el registro de plataformas electorales, así como de convenios de frentes, coaliciones y fusiones que celebren las organizaciones políticas, se llevan a cabo las actividades relacionadas con las precampañas, el registro de candidatos, entre otras.

b) *Jornada electoral*. Es el día de la elección, que, conforme a la ley, inicia a las 8:00 horas y termina con la clausura de la casilla. Acudir a votar el día de la jornada electoral constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. Para el ejercicio del voto, los ciudadanos, además, deberán reunir los requisitos que fija el artículo 34 de la Constitución Federal y contar con la credencial para votar.¹¹

c) Actos posteriores a la elección y resultados electorales. Inicia con la remisión de los paquetes a los consejos electorales de la elección municipal. Esta etapa, comprende los cómputos municipales, la declaración de validez de la elección, la expedición de las constancias de mayoría, la recepción de los medios de impugnación que se interpongan que serán remitidos al Tribunal Electoral del Estado con el informe y documentación correspondiente, la remisión del paquetes de cómputo y legajo electoral al órgano que corresponda y al Secretario Ejecutivo del OPLE, la substanciación y resolución en forma definitiva de los recursos de inconformidad en los casos legalmente previstos. Enseguida se presenta algunas diferencias del proceso electoral constitucional -en este caso de un ayuntamiento-, de la elección de autoridad por usos y costumbres, significando que es el mismo que se agota en la elección de su representante ante el municipio indígena:

Sistema de elección	
Preparación de elección Por usos y costumbres	Preparación de elección Constitucional

¹¹ Instituto Nacional Electoral. *Glosario Electoral*. Consultado en: diciembre de 2016. Disponible en: <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral>

<ul style="list-style-type: none"> • Se convoca a una Asamblea interna en la que se señala día, lugar y fecha de celebración, • Se indica el motivo: elección de autoridades internas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación del Consejo General, • Designación de consejeros y funcionarios electorales municipales, • Registro de representantes de los partidos políticos, • Registro de plataformas electorales, de convenios, coaliciones y fusiones que celebren las organizaciones políticas, y, • Realización de actividades relacionadas con las precampañas, Ej. registro de candidatos.
Proceso de elección	Proceso de elección
<ul style="list-style-type: none"> • Abierta la Asamblea General -de ejidatarios, comuneros o indígenas- se pasa lista de presentes, • Se informa el motivo de la Asamblea e invita a presentar propuesta de las personas para ocupar el cargo de autoridad. 	<p>I. Jornada electoral: padrón electoral, instalación de casillas, inicio de votación, cierre de la votación, clausura de la casilla y entrega de paquetes</p> <p>II. Voto a través de boletas electorales</p> <p>III. Escrutinio y computo</p> <p>IV. Actos posteriores a la elección y resultados electorales</p> <p>V. Medios de impugnación. El conocimiento de los recursos en caso de elecciones municipales, corresponde a los organismos jurisdiccionales autónomos locales. Una vez agotada la instancia local, se puede acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</p> <p>VI. Se resuelve el recurso contra el cual no procede el amparo.</p>
Formas de elección	Formas de elección
<ul style="list-style-type: none"> • Se vota de manera individual con mano alzada y en orden, • No hay recursos para impugnar el resultado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto libre, secreto, directo, personal e intransferible.

I. Tabla de construcción propia

4. Representación indígena en el Ayuntamiento

Con el propósito de fortalecer la participación y representación política en los municipios con población indígena, de conformidad con sus tradiciones y normas internas la Constitución Federal (Artículo 2º, A, VII), la ley suprema de las entidades federativas y la Ley de Derechos y Culturas Indígenas, enmarcan la posibilidad de que integrantes de pueblos indígenas en un marco de igualdad ocupen cualquiera de los cargos de su propia comunidad como es el de alcalde, regidor, policía, mensajero, alguacil, mayores, topiles, encargados de educación, etcétera.

Los derechos político electorales de los indígenas constitucionalmente se traducen en el derecho de elegir autoridades y sistemas de gobierno de acuerdo a sus propias tradiciones reconocido como un sistema, con autoridades, normas, procedimientos y formas de sanción que le dan la dimensión de derecho. Esto implica tener un territorio político-cultural base; elegir a sus propias autoridades y

sistemas de gobierno; decidir sus formas de convivencia y organización social; aplicar y desarrollar sus sistemas normativos, etcétera.

A la luz del derecho de sus integrantes para ser votado para todos los cargos de elección popular (Art. 35, I y II) en un plano de igualdad y de la potestad y del derecho para acudir al TFPJF que conoce y resuelve el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JPDPEC), que promueve el indígena que aspirando a formar parte de la estructura socio-política de su comunidad no resulta favorecido en la elección interna, al no existir una clara diferencia el indígena acude a ese tribunal e impugna la elección. Este con absoluto respeto de la garantía de seguridad jurídica, está obligado a suplir la queja de manera amplia a los indígenas que promueven juicios ciudadanos. Así resulta aplicable la tesis de jurisprudencia bajo el rubro siguiente:

COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.-La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.¹²

De lo anterior se colige que, la autoridad jurisdiccional electoral debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio, inclusive ante la ausencia total de ellos, y precisar el acto que le agravia, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional. Ahora bien, cuando el máximo tribunal en materia electoral resuelve las controversias planteadas por integrantes de comunidades indígenas se involucra en los usos y costumbres que conoce a través de la revisión de las constancias del expediente, al momento de resolver realizando una interpretación armónica de la

¹² Tesis de jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Constitución, la ley adjetiva electoral, la jurisprudencia y las costumbres del lugar, que son diversas.

El problema surge cuando el órgano jurisdiccional electoral, formado en una tradición cultural determinada, interpreta la normatividad de una diversa tradición cultural, tratando de entender los usos y costumbres; implica confrontar el derecho positivo con las costumbres practicadas en la comunidad. Esta tarea es realmente complicada, ya que una práctica social o forma de vida se adquiere y absorbe con la pertenencia a esa sociedad, pues los referentes para interpretar las prácticas, provienen en buena medida de la experiencia vivida al seno de una comunidad.

En la actualidad, en ejercicio de la acción solo se requiere que en el escrito de demanda los actores manifiesten que pertenecen a un poblado indígena; de ahí que resulta pertinente auxiliarse de otras ciencias para poder establecer la identidad de un individuo. Los criterios de identificación pueden ser objetivos y subjetivos. Los primeros se refieren a los atributos del grupo como la lengua -indicador principal de la identidad-, la religión que condiciona el comportamiento interpersonal, los valores morales, las costumbres, el territorio que es un aspecto importante porque entre más fuerte es el vínculo territorial del individuo más fuerte es la identidad étnica, la organización social, misma que establece los límites de un grupo, ya que el grado de participación de un individuo en la organización social de su etnia, incrementa su dependencia del grupo.

Por el contrario, los criterios subjetivos se relacionan con procesos psicológicos, afectivos, mentales y emocionales, identificados con una cultura o un grupo étnico. La cultura es un elemento distintivo de cualquier etnia debido a que define la forma de vida y condiciona la identidad y viabilidad de los grupos étnicos; otro elemento es la raza, categoría distinta a la etnicidad y que corresponde a las características biológicas que heredan los individuos. Los factores subjetivos de la etnicidad conducen a la identidad, la cual se refiere al hecho de que los seres humanos individuales requieren identificarse con otros en el proceso de socialización.¹³

5. Equidad de género

El reconocimiento de la pluralidad étnica de México (1992) y las subsecuente reformas a la Constitución Federal para integrar los pueblos y las comunidades indígenas al marco de igualdad en todos los niveles (2001) reconoce y garantiza el derecho de acceder a un cargo de elección popular en un nivel de paridad de hombres y mujeres en términos de lo que dispone el Art. 34, I y II; a elegir a las autoridades o representantes su forma de gobierno de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales y la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y para fortalecer la participación y representación política dispone también que los municipios con población indígena

¹³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana expidió el Protocolo de Actuación para quienes imparte justicia tratándose de pueblos y comunidades indígenas (2013), aunque no es vinculante sirve de fuente de información a cualquier juzgador.

podrán designar representantes ante los ayuntamientos cuyos integrantes son electos mediante el voto popular (Art.2º, A, VII).

La situación es muy clara, por una parte, el Estado mexicano reconoce a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas el derecho de elegir autoridades internas de acuerdo a los usos y costumbres; y, por la otra parte, en un ámbito de igualdad reconoce que como todos tienen derecho de acceder a un cargo de elección popular. Esta dualidad propicia que, quien aspira a formar parte de las autoridades o representar a la comunidad de origen y pierde la elección interna, acuda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TFPJF) y promueva el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JPDPEC), que si bien, es competente para conocer y resolver este juicio, la Constitución Federal no le otorga competencia para conocer, substanciar y resolver los conflictos derivados de la elección de autoridades tradicionales (Art. 99).

No obstante, haciendo a un lado las disposiciones relacionadas con el derecho de elegir a la autoridad de poder y control social del grupo étnico indígena (GEI) y del derecho que tienen para resolver los conflictos de acuerdo con su normatividad interna los cuales no admiten recurso alguno, el TFPJF da trámite a la demanda y resuelve.

Con el propósito de aproximarse a una propuesta de solución a la problemática que se genera por la dualidad de sistemas de elección destacando que el objetivo central de este trabajo radica en analizar la forma de elección de las autoridades internas de los pueblos y comunidades indígenas de México con base en usos y costumbres y a la luz del derecho de ser votado para todos los cargos de elección popular en un plano de igualdad, y si el TFPJF tiene facultad conocer y resolver el JPDPEC que promueve la parte no favorecida en la elección interna, se destaca que dicho órgano de jurisdicción electoral aclara con precisión que:

COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.

“...el derecho indígena, no solo se conforma a través de la reiteración y la convicción de una conducta, sino que su contenido se puede establecer con una única determinación, incluso, diversa y para identificar la vigencia y validez de una norma jurídica indígena se debe atender, principio, a la legitimidad del órgano comunitario y la regularidad del procedimiento respectivo.

Dicho órgano de producción normativa en una comunidad indígena es la asamblea, por su carácter representativo y su legitimidad, por lo cual, incluso las decisiones previas que adopten autoridades comunitarias distintas y menos representativas, deben ceder, se debe privilegiar el consenso de la mayoría.”¹⁴

6. Participación político electoral de la mujer indígena

Los cargos tradicionales se turnan entre los miembros adultos de la comunidad (hombres), aunque todos los integrantes tienen derecho de elegir a las autoridades

¹⁴ Vid. Tesis XLI/2011 en la Compilación 1997-2013: jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 2, Tomo II, México, 2013, p.1036.

o representantes, sin embargo, la mujer no participa en condiciones de equidad frente a los varones como lo dispone la Constitución Federal (Art. 2º, A, VII).

¿Las mujeres indígenas tienen derecho a participar en condiciones de equidad frente a los hombres? Buscando la respuesta aproximada a la luz del marco de igualdad que en todos los niveles se reconoce y garantiza, por ejemplo:

1. Derecho a acceder a un cargo de elección popular en un nivel de paridad de hombres y mujeres en términos de lo que dispone el Art.34, I y II;

2. Derecho a elegir autoridades o representantes su forma de gobierno de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; y,

3. Derecho de participar en condiciones de equidad frente a los varones para fortalecer la participación y representación política. No obstante, aún existe el problema para la mujer que gana una elección, pero por los usos y las costumbres de la comunidad a la que pertenece, no puede ocupar el cargo precisamente por su condición de mujer.

Eufrosina Cruz es el caso emblemático, de origen zapoteco, de profesión Contadora, tuvo la osadía de participar como candidata a la Presidencia Municipal de Santa María Quiérolani, Oaxaca, sin que se reconociera el triunfo electoral, porque los llamados usos y costumbres en esa comunidad no permiten a las mujeres votar y ser votadas.

La indígena, insistió: mi pueblo está en territorio mexicano y por alzar la voz me expulsan de mi comunidad. Los simpatizantes de ella y de su movimiento fueron amenazados con retirarles los beneficios de los programas Oportunidades y de Adultos Mayores, no obstante, llegó a la diputación y a presidir el Congreso de su Estado, además, su caso sustentó la modificación de la Constitución local para reconocer que la mujer tiene plena y total participación en la vida política.

El caso de Cruz Mendoza sustentó la modificación de la Constitución de Oaxaca para reconocer que la mujer debe tener la plena y total participación en todos sus derechos, sobre todo, el de votar y ser votada. El siguiente paso es aterrizar en las leyes secundarias; es decir, en el Código Electoral, en el Código Penal, en la Ley de Servidores Públicos, para que ninguna mujer sea privada de sus derechos por los usos y costumbres.

El tema emblemático muestra que, en el seno de las comunidades, hay pluralidad y conflicto y que para las comunidades tradicionales la democracia es también medio idóneo en la toma de decisiones. El tema de usos y costumbres se ha convertido a veces en pretexto para imponer cacicazgos, alentar el machismo y violar derechos de los disidentes.

Otro caso es el de Elia Castañeda Martínez, Marcelina Miguel Santiago y Eveltia Pacheco Ramírez, electas para ocupar los cargos de presidente, secretaria y tesorera del municipio de Emiliano Zapata en Oaxaca, quienes fueron destituidas por ser mujeres pese a que fueron electas en Asamblea Comunitaria.

La inequidad en los derechos políticos de las mujeres para tomar parte en la toma de decisiones y en el ejercicio de liderazgo, constituye una agenda pendiente sobre

todo tratándose de las mujeres indígenas; derechos concebidos en el marco de la Convención sobre los Derechos Políticos de la mujer (ONU, 1953) que reconoce la protección de los derechos políticos a las mujeres al igual que a los varones, para votar en cualquier elección, ser candidatas a ocupar o ejercer cualquier cargo o función, conforme a las leyes nacionales.

Por último, la exigencia de igualdad y democracia no son imposiciones de afuera, sino una fuerza propia de quienes habitan estas comunidades, organizaciones gubernamentales solicitan garantizar la integridad de la mujer que evidencia un caso claro de discriminación que quebranta el principio democrático para la elección de gobernantes, ya que la voluntad de las y los ciudadanos debe ser respetada. La Constitución reconoce el derecho de todos, hombres y mujeres para votar y ser votados, y los usos y costumbres no pueden estar por encima de la Carta Magna.

Conclusión

Primera. El artículo 2º de la Constitución Federal garantiza a las comunidades indígenas autonomía para decidir sus formas internas de organización política, a elegir a sus autoridades o representantes para su gobierno interno y a quien los representen ante el ayuntamiento, y a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Segunda. El ayuntamiento por usos y costumbres es una forma de autogobierno practicada por municipios de población indígena para normar la vida de la comunidad conforme a sus usos y tradiciones.

Tercera. Es cierto que las comunidades y pueblos indígenas tienen derecho de elegir a las autoridades internas de acuerdo con sus usos y costumbres; no obstante, en los municipios indígenas la elección está sujeta a los principios generales de la Constitución Federal. Esta dualidad confunde al indígena quien de manera equívoca acude ante el máximo tribunal en materia electoral para que resuelva las controversias en la elección celebrada al interior de la comunidad.

Cuarta. El titular del órgano jurisdiccional electoral formado en una tradición cultural sustentada en el derecho positivo que, en la mayoría de las veces, no conoce a plenitud las formas de elección de las autoridades internas de una diversa tradición cultural, tratando de entender los usos y costumbres admite y da curso al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Esto propicia la confrontación y falta de integración del derecho positivo con las costumbres que ellos practican; por lo que debe declararse incompetente para conocer y resolver las impugnaciones formuladas contra las decisiones de la Asamblea Comunitaria, que se relacionen con su sistema de elección de cargos.

Por último, tomando como base que en dicha Asamblea participan hombres y mujeres, en el entendido de que éstas asisten, pero no votan y que, en algunas ocasiones las decisiones sobre la votación se toman por la pareja de la casa y es el marido quien vota; pero sobre todo están excluidas prácticamente de todos los niveles de participación política formal. La discriminación de la mujer indígena

continúa siendo una preocupación real por lo que es necesario cumplir con lo dispuesto en la Ley sobre la Igualdad de Mujeres y Hombres que en el artículo 37, IV, prevé modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres, para el logro de la igualdad entre ambos género.

Bibliografía

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. *Obra antropológica IV formas de gobierno indígena*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado*, Barcelona, Ariel, 1962.
- Derecho Civil Romano*, Trad. Kriegel, Herman y Osenbruggen, Barcelona, LEXNOVA, 1889.
- DIGESTO 1.2.20. *Cuerpo del Derecho Civil Romano, Tomo I*, Institutas, Trad., de Idelfonso García del Corral, Barcelona, LEXNOVA, 1889.
- LOUZAN DE SOLIMANO, Nelly. *Historia e Instituciones de Derecho Romano*, Argentina, Belgrano, 1997.
- SANDOVAL PÉREZ, Esperanza. *Justicia Penal Indígena. Tesis de Maestría*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana. 1997.

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.
- Código Penal para el Estado de Veracruz.
- Ley Agraria. *Diario Oficial*. Febrero 1992.
- Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial del Estado*, 3 de noviembre de 2010.
- Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación.
- Ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal para el estado de Oaxaca. Decreto 2107. *Periódico Oficial del 30 de noviembre de 2010*.
- Ley General para la igualdad de mujeres y hombres. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre, 2013.
- Plan y Calendario Integral. Proceso electoral 2016 y 2017. Organismo Público Local Electoral. Veracruz.

Tesis de jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hemerografía

BURGUETE CAL Y MAYOR, Ruby Araceli (1999), Poder Local y Gobierno Indígenas en los Altos de Chiapas: sus retos en el futuro de México, El caso de Chalchihuitán. Ponencia presentada en el Congreso Gobiernos Locales. El futuro político de México. Guadalajara, 1999.

CARLSEN, Laura. Autonomía Indígena y usos y costumbres. La innovación de la tradición. En Revista Chiapas. Prodiversitas.bioetica.org/nota26.htm.

Medios informáticos

Instituto Nacional Electoral. Glosario Electoral. Consultado diciembre, 2016.

Disponible en: <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral>

Tesis XLI/2011 en la Compilación 1997-2013: jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 2, Tomo II, México, 2013, p.1036.