

# Autonomía indígena y usos y costumbres en materia electoral\*

1. La última reforma constitucional que se refiere a los derechos indígenas en general, ha mostrado un interesante procedimiento, desconocido durante el siglo XX y que, ahora, gracias a la pluralidad, vaticina que la reforma de nuestra Carta Fundamental estará sujeta a un verdadero proceso dificultado de reforma, tal como lo prescribe la historia política del país y el artículo 135 constitucional vigente. El 14 de agosto de 2001, 19 legislaturas de los Estados concurren con la mayoría calificada del Congreso de la Unión para llevar a cabo esta reforma, donde se plasma la autonomía indígena y el reconocimiento de los usos y costumbres como fuente de un derecho alternativo para regular aspectos de convivencia en las comunidades indígenas.

<b>Estados a favor</b>	<b>Estados en contra</b>	<b>Estados que se abstuvieron</b>
Aguascalientes	Baja California Sur	Chiapas
Baja California	Guerrero	Distrito Federal
Campeche	Hidalgo	Tamaulipas
Coahuila	México	Yucatán
Colima	San Luis Potosí	
Chihuahua	Sinaloa	
Durango	Oaxaca	
Guanajuato	Zacatecas	
Jalisco		
Michoacán		
Nayarit		
Nuevo León		
Puebla		
Querétaro		
Sonora		
Quintana Roo		
Tabasco		
Tlaxcala		
Veracruz		

---

\* Publicado en el número 89 de la revista *Lex*, difusión y análisis del mes de noviembre de 2002.

El rechazo hacia la reforma constitucional aparece más como una decisión partidista que una crítica de fondo hacia la consagración constitucional de los derechos de los pueblos indios.<sup>1</sup> Sin embargo, se escuchan algunas preguntas que merecen ser respondidas: La primera: Que la Reforma Constitucional no fue consultada con las comunidades indígenas, y la segunda, que la reforma “contraviene” al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que restringe los derechos allí reconocidos por nuestro país.

2. El procedimiento de reforma constitucional está claramente descrito en el artículo 135 y no reconoce ninguna forma plebiscitaria o por referéndum para enmendar o modificar la Constitución, por lo que jurídicamente no es necesario consultar a la población o a un sector de ella, para validar las reformas que se lleven a cabo, ya que para ello basta seguir el procedimiento conocido como “Constituyente Permanente” para aprobarlas. Si políticamente era aconsejable consultar la consagración de algunos derechos que ya estaban reconocidos por el Convenio 169, es una cuestión distinta que no tiene ninguna repercusión en la validez de la reforma constitucional emprendida, pues los representantes nacionales a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, son los únicos reconocidos para introducir por mayoría una decisión política fundamental en la Constitución, a pesar del acuerdo o desacuerdo que una minoría popular exija manifestarlo en un proceso nacional.

3. La segunda objeción me parece de mayor peso, pues incide sobre la naturaleza de los derechos humanos y su reconocimiento por las distintas normas que configuran el sistema jurídico mexicano. La confusión, que considero existe al respecto, radica en la distribución de competencias y jerarquía de las normas del Derecho Nacional. Al ser México un sistema federal, éste reconoce una distribución exclusiva y excluyente de competencias entre la Federación y los Estados, según el artículo 124 constitucional, acompañada por la excepción de facultades concurrentes. Esta distribución de competencias induce una jerarquía, donde sin lugar a dudas, la Constitución Federal está por encima del resto del orden jurídico. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confundido, en mi opinión la jerarquía de los Tratados Internacionales, mediante su interpretación del artículo 133 constitucional, a través de la Tesis LXXVII/99, don-

---

<sup>1</sup> *Informe de Observación electoral en Municipios de Usos y Costumbres. Oaxaca. 2001.* Servicios para una Educación Alternativa, A.C. Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca. 2002, p. 13.

de ha colocado a los Tratados Internacionales por encima del Derecho Doméstico, sin una válida aplicación del artículo constitucional mencionado, el cual claramente, sin lugar a equivocación, resalta que los Tratados y las leyes federales cuentan con la misma naturaleza, y por ende, jerarquía, de ley suprema de la Unión, siempre que no contravengan a la Constitución Federal. Pero la objeción que se hizo a la reforma constitucional va más allá de la errónea interpretación de la Corte, pues radica en que virtualmente los Tratados están por encima de la Constitución, al afirmar que ésta contraviene a aquellos, cuando limita o se rezaga en la consagración de derechos reconocidos internacionalmente.

4. En este sentido, habría que aclarar que según el artículo 1º de la Constitución Federal, los derechos humanos o garantías individuales tienen un carácter expansivo que significa que los derechos pueden ser incrementados en las demás normas reconocidas, como las leyes federales, los Tratados Internacionales, las constituciones de los Estados y las leyes locales, entre otros; pues, lo que dicho precepto determina, es que sólo se prohíbe la suspensión o limitación de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente por las demás normas. De tal manera, la Constitución es el catálogo básico de derechos y que para tal efecto, ésta puede ser enmendada por las demás normas, incluyendo las internacionales, por lo que si en el caso de los derechos indígenas se cayó en un proceso inverso donde las normas secundarias aumentaron primero el reconocimiento de estos derechos y, después, la Constitución reconoció o incluso, limitó a algunos de ellos, esto no significa un perjuicio de los derechos mismos, sino un reconocimiento por la norma fundamental del país de un piso de derechos, que serán objeto de garantía por el Estado Federal, sin detrimento de los derechos adicionales ya reconocidos por los tratados internacionales que, al ser ley suprema del país, deben ser acatados, respetados y garantizados por todas las autoridades del país. La reforma de 2001 fue una respuesta a las exigencias de las comunidades indígenas así como de los grupos de interés en esta materia.

5. Particularmente, los derechos electorales de los pueblos indígenas se derivan del reconocimiento previo de su autonomía política que la Constitución establece en el artículo 2º, así como de los usos y costumbres en esta materia que la propia Constitución también había reconocido desde 1992. En este artículo se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación “en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. El apartado A, fracción III, de esta disposición, es más explícita al consignar que los

pueblos tienen la autonomía para “Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, “garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados”. En este compromiso, la Constitución reformada reitera que “la Constitución y las leyes de las entidades federativas regularán estos derechos”. Esta reforma tiene sus orígenes en las Repúblicas de Indios reconocidas por la legislación indiana, donde la autonomía política no fue formalmente escamoteada por las instituciones coloniales, como lo fueron por las autoridades mexicanas con posterioridad.<sup>2</sup> Actualmente, el ejemplo de las elecciones de usos y costumbres electorales que presenta Oaxaca es el más completo y documentado, no sólo por el avance que la legislación del Estado dio en tiempo y forma, sino porque las comunidades indígenas están alineadas a las circunscripciones municipales, habiendo 418 municipios actualmente que se rigen por el sistema de usos y costumbres. En otros Estados, como Chiapas, Yucatán o Veracruz, la posibilidad de efectuar elecciones por usos y costumbres no ha tenido la atención ni grado de avance que en Oaxaca, tanto por una legislación inadecuada o inexistente para implementarlas como por la disparidad del territorio de las comunidades indígenas en la división municipal del Estado respectivo, lo que hace imposible empatar las elecciones tradicionales con las municipales. Éste es un retraso injustificable, dado que la reforma constitucional de 2001, hace de la regulación indígena, una materia concurrente, confiada a los Estados, los cuales son los únicos que deben tener el interés y capacidad para regular el mosaico de costumbres de sus respectivas comunidades. Aun en el caso de Oaxaca, tal como lo vamos a mencionar después, este Estado ha mostrado cierta lentitud en adecuar su marco normativo a la rica y variada experiencia de sus elecciones municipales por usos y costumbres.

6. Desafortunadamente no podemos descartar la resistencia existente en los Estados y en la Federación para llevar a cabo la formidable tarea de regular los derechos indígenas de manera cabal. Nuestro país observa un rezago asombroso en esta materia, dado que en Norte América, las primeras definiciones jurídicas respecto de la autonomía indígena se dieron desde 1833 jurisprudencialmente y la legislación colonial española, antes que cualquiera, reconoció desde el siglo

---

<sup>2</sup> Manuel González Oropeza. “Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca”. *La Justicia en la Política Electoral*. Tribunal Estatal Electoral. 2001, pp. 16-20.

XVI, el autogobierno indígena. Quisiera analizar algunas de las razones pretextadas para evitar el reconocimiento pleno de las elecciones por usos y costumbres: a) Que este sistema electoral es esencialmente antidemocrático, b) que rompe con los principios del derecho al sufragio, como lo son el voto universal y secreto, c) Que es primitivo y va en contra de la modernización del país, entre otros.

7. Las elecciones por usos y costumbres templean algunos de los conceptos tradicionales de los sistemas electorales contemporáneos y por ello, en ocasiones, son rechazadas. Al respecto habrá que aclarar desde un principio, que los valores democráticos y sociales de las comunidades indígenas no corresponden fielmente a los valores de nuestra sociedad mestiza, por lo que es necesario puntualizarlos primero para apreciar las diferencias de tratamiento. Desde este punto de vista, habrá que mencionar que en las elecciones indígenas se observa una percepción de la democracia distinta a la concepción del resto de nuestra sociedad. Ninguna es mejor o peor que la otra, son sencillamente distintas. Para la sociedad denominada occidental, a la cual pertenece México, el votar tiene un carácter utilitario e individualista, donde el sufragante busca lo que Anthony Downs describe como un “beneficio utilitario” (utility income).<sup>3</sup> Tanto el votante como el candidato es, según Downs, un ser humano racional y egoísta. Ambos ponen en juego en cada elección un motivo oculto al que califica de “axioma de egoísmo” (self-interest axiom), combinado con una aparente o real aspiración social. El candidato desea satisfacer su ambición política llevando a cabo actos de beneficio social y, lo mismo, el votante vota por el candidato que le reporte mayores ventajas que confunde o en realidad están asimiladas al beneficio colectivo. En contraste, las comunidades indígenas, aunque también observan modalidades del axioma de egoísmo, por lo menos el del votante, se funde con un colectivismo y un sentido de comunidad que no se aprecia en el resto de la sociedad mexicana. De esta manera, las elecciones por usos y costumbres tienen que partir de una Asamblea integrada por los votantes registrados, donde se discuten y determinan los candidatos sujetos a elección, en ternas o por listas, la fecha de la elección, y las modalidades y procedimientos de la elección, entre otros detalles. El sufragio es un ejercicio colectivo y no individual. Aunque hay algunas intervenciones indebidas, el sufragio se concentra en la persona y no en

---

<sup>3</sup> Anthony Downs. *An economic theory of Democracy*. Harper & Row. Nueva York. 1957, pp. 27 y 38.

un partido que lo postula, pues por definición, en las elecciones por usos y costumbres se excluyen a los partidos políticos. En cambio, nuestra democracia es inseparable del candidato seleccionado por un partido político, no por la Asamblea de votantes, y la votación del ganador favorece no sólo al candidato sino también al partido que con base en el voto popular agrega importantes consecuencias electorales, como la designación de representantes por representación proporcional. Entonces nuestro voto favorece a organizaciones que pueden presentar tendencias oligárquicas.

8. El que las elecciones se basen en las Asambleas de votantes, como en las elecciones por usos y costumbres, responde a los orígenes más puros de la democracia universal y de la particular mexicana. Según John Dunn, la votación en Asambleas de comunidades pequeñas en tamaño y población, corresponden a la idea clásica de democracia ateniense, practicada a partir del año 508 antes de Cristo. Los atenienses se gobernaban a sí mismos y todos desempeñaban una función de gobierno durante un día o un periodo corto.<sup>4</sup> La democracia representativa, practicada por Occidente, fue vista por los atenienses como aristocratizante e inapropiada para el *demos* de las ciudades Estado y surge, en el fondo, como una justificación para evitar la consulta directa a la población y para hacer del gobierno un asunto de la “gente de bien”. Para John Stuart Mill, teórico de la democracia representativa, era imposible que se logran las instituciones libres en un país integrado por diferentes nacionalidades, divididas por distintas etnias, lenguas o religiones; en la actualidad, la teoría democrática ha demostrado que la democracia puede darse en las sociedades plurales divididas por diferencias sociales.<sup>5</sup> Todos los ciudadanos de Atenas al cumplir 30 años eran elegibles para ocupar las funciones públicas y sus cargos eran honoríficos en un principio. El tamaño de las ciudades Estado, ideales para adoptar la democracia ateniense eran de 2000 a 10,000 habitantes, según Robert Dahl.<sup>6</sup> Por lo que respecta a nuestro país, fue el Proyecto de Constitución de la Minoría, elaborado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, del 26 de agosto de 1842, quienes reconocieron, quizá por vez primera, que las

---

<sup>4</sup> John Dunn. *Democracy. The unfinished journey 508 B.C.* 1993. Oxford University Press. 1992, p. 241.

<sup>5</sup> Arend Lijphart. *Democracy in plural societies. A comparative exploration.* Yale University Press. 1977, p. 18.

<sup>6</sup> Robert Dahl. *On Democracy.* Yale University Press. 1998, p. 106.

Asambleas de votantes, eran los genuinos depositarios del “Poder Electoral”. El Segundo Proyecto de Constitución de 1842 estableció en su artículo 22 que el Poder Electoral era independiente de los demás poderes constitucionales y sus actos eran impugnables o revisables, ante las mismas asambleas que lo constituían. Incluso las conservadoras Bases Orgánicas de 1843 establecieron el Poder Electoral, reconociendo la categoría de un poder constitucional, garante de la incipiente democracia mexicana.

9. Para Lijphart y su concepto de Democracia Conasociada (Consociational Democracy), una parte de ella lo constituye la “Autonomía segmentaria” en la cual, en una democracia basada en el principio de la mayoría nacional, se perfecciona cuando se reconocen espacios para las minorías, cuyo gobierno y decisiones se toman en territorios ocupados por ellas. De esta manera, la mayoría y su gobierno general se ocupa de los asuntos comunes que afectan a todos los segmentos de la sociedad, mientras que a la minoría autónoma le concierne exclusivamente el interés particular, que desarrolla las diferencias sociales de etnicidad, idioma y otros aspectos, no en un plano de confrontación, sino de complementariedad. El reconocimiento constitucional de la autonomía indígena hace que los líderes mayoritarios mexicanos cooperen con los gobernantes tradicionales en formas de negociación para la fusión de distintos valores electorales y de formas de gobierno.<sup>7</sup>

10. Los valores que configuran la democracia occidental no son tan inmutables ni tan antiguos como parecen cuando se confrontan con las elecciones por usos y costumbres. Por ejemplo, aunque el Acta de Reformas de 1847 previó la posibilidad de elección directa para los poderes federales en su artículo 18, no fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando cuajó esta pretensión. El concepto de sufragio universal no nació incluyendo a las mujeres según lo explica Alexis de Tocqueville, siendo Maryland el primer Estado que lo estableció en los Estados Unidos.<sup>8</sup> Al respecto hay que recordar que México no lo adoptó sino hasta 1953, con notorio retraso. El voto secreto no se implantó en Occidente sino hasta fines del siglo XIX y no fue sino hasta la reforma constitucional mexicana del 10 de junio de 1898 que se reconoció al trabajo electoral como obligatorio y honorífico. De tal suerte que en las elecciones por usos y costumbres el hecho de que el sufragio no sea secreto, ni completamente universal, no

---

<sup>7</sup> Lijphart. *Op. Cit.*, pp. 42 y 55.

<sup>8</sup> Dahl. *Op. Cit.*, p. 89.

representa un retroceso considerable, quizá tan sólo más incipiente frente a los avances de la democracia representativa. Los votos de Asambleas son, por lo general, públicas y abiertas, para dar mayor transparencia, la solidaridad social que se observa enerva cualquier represalia o temor a votar en contra de las preferencias de los votantes. La exclusión de las mujeres para votar, aunque explicable por la organización de clan de dichas comunidades, donde el jefe de familia vota de manera corporativa por la familia, ya está expresamente prohibida por disposición constitucional. De la mayor importancia lo constituye la presencia de los consejos de ancianos, tatamandones o principales que juegan un papel preponderante en la celebración de las elecciones. Ya Platón hacía referencia a los “Guardianes” de una *polis*, los cuales eran integrados por las personas de mayor reconocimiento que por su experiencia o conocimiento pueden representar imparcialidad y decisión en los conflictos. Por último, la renovación anual o de menor duración que el periodo de tres años de las autoridades municipales regulares, ha sido también objeto de crítica. Al respecto, Robert Dahl ha manifestado que la frecuencia en la periodicidad de las elecciones, resulta en beneficio del control que el pueblo puede ejercer sobre las autoridades electas y en una mejor definición de la agenda política de los gobernantes, por lo que considero que tampoco es un argumento válido que pueda descalificar este sistema electoral.<sup>9</sup>

11. No obstante, las ventajas que pueden contar las elecciones por usos y costumbres en los municipios indígenas, la experiencia oaxaqueña de las elecciones municipales celebradas el 2001, nos permiten apreciar también ciertas deficiencias que deben ser subsanadas por los Estados a través de su legislación: a) No existe un refinado y acabado sistema de solución de conflictos electorales por usos y costumbres, sino que se le encomienda a la autoridad que supervisa las elecciones la resolución de sus conflictos, lo cual, en muchas ocasiones la rebasa; en este sentido, no existe un papel claro de participación por parte del Congreso de los Estados y de los tribunales electorales locales, b) La actitud de la autoridad electoral es pasiva y en ocasiones no da certeza al proceso, permitiendo que las partes en conflicto convoquen libremente a Asambleas, tolerando la abierta participación de partidos políticos y la celebración de campañas viciadas de los candidatos, c) En la celebración de las Asambleas comunitarias, la participación

---

<sup>9</sup> *Idem.*, pp. 95-96.



de las autoridades municipales y los representantes del gobierno estatal debe ser excluida por la única conducción de la autoridad electoral, d) Las medidas de presión utilizadas por los candidatos derrotados incurren en abierta ilegalidad e incluso en criminalidad, la ley local debe prohibir expresamente el cierre de carreteras o la toma de las oficinas públicas para desahogar las impugnaciones y controversias poselectorales, por lo que la autoridad electoral debe resolver en definitiva y las autoridades judiciales sancionar esos abusos, e) La intervención abierta o solapada de los partidos políticos subvierte y trastorna el régimen de usos y costumbres, por lo que las leyes electorales deben aplicarse cabalmente en los Estados, ya que de lo contrario, corren peligro las elecciones tradicionales y, finalmente, f) Resulta necesario incluir un sistema de solución de controversias imparcial y ágil, ya que la autoridad electoral que organiza las elecciones en un Estado no está llamada a resolver, además, los conflictos poselectorales; por ello es necesario facultar a los tribunales electorales para ejercer jurisdicción sobre dichos conflictos.