

RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS DE ELECCIÓN POR USOS Y COSTUMBRES

Carmen CORDERO AVENDAÑO

El libro cuarto, título único del Código de Instituciones Políticas y Electorales de Oaxaca fue reformado por el decreto núm. 328, aprobado en la Sala de Sesiones del Congreso del estado el 30 de agosto de 1995 y publicado en el *Periódico Oficial* el 14 de septiembre de 1995.

Las modificaciones de este libro cuarto constan de un título único “De la renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres”, formado por cinco artículos que no llenan las reivindicaciones de los pueblos indígenas de respetar sus formas de elección de sus autoridades observando su derecho consuetudinario.

El primer artículo de este libro cuarto, o sea el artículo 109, nos señala: “Las normas del presente libro rigen el procedimiento para la renovación de ayuntamientos en los municipios con comunidades que observan el régimen de usos y costumbres”.

Este artículo define y se entiende que únicamente las normas que rigen este procedimiento serán aplicadas a las comunidades que observan el régimen de usos y costumbres. Se interpreta que aplican su derecho consuetudinario; derecho que el gobierno reconoce y acepta su vigencia, hasta ahora únicamente en materia electoral.

También hay que tomar en cuenta que instaladas estas autoridades, tanto constitucionales como tradicionales que fueron elegidas según sus usos y costumbres, es decir, observando su derecho consuetudinario, pueden en la vida cotidiana de la comunidad aplicar su derecho tradicional, desde el punto de vista social, religioso y judicial. Como ya lo he expresado, este derecho consuetudinario no ha dejado de estar en parte vigente y ni la Independencia impidió que continuara existiendo en paralelo con el derecho positivo.

En el estado de Oaxaca las comunidades indígenas, muchas de ellas están imbricadas entre sí con población mestiza que va en aumento; las comunidades con población únicamente indígena y las que tienen un número muy limitado de no indígenas tienden a disminuir, perdiendo la homogeneidad en su población.

Es obvio que no se puede constituir una limitación, ni se puede determinar un derecho con base en el número de pobladores indígenas;¹ pero esto puede causar ciertos abusos en algunas comunidades en donde la mayoría son mestizos, y declarar la observación de la tradición jurídica indígena para formar comunidades que establecerán “ciertos usos y costumbres” bajo el nombre de costumbre jurídica indígena, para fines personales y políticos y no para beneficio de esas comunidades.

En los municipios indígenas en donde la población mestiza empieza a tomar importancia, ésta trata de transformar la forma de elección tradicional y optar por el sistema de partidos.² Como ha sucedido desde hace ya tiempo en muchos municipios, en donde sólo podían ser autoridades los indígenas que habían escalado el sistema de cargos, dando como resultado que ahora estos ayuntamientos están compuestos de indígenas y avecindados y poco a poco vemos cómo el indígena pierde su supremacía en favor de estos nuevos avecindados o diríamos de los mestizos, que llegan a tomar las riendas del gobierno y transformar el sistema de organización de éstos y por lo que se refiere al sistema electoral pudieron más fácilmente transformar estos municipios con elecciones por partidos, que va más de acuerdo con sus intereses propios que con los de la comunidad.

Artículo 110: Para los efectos de este libro, se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres, aquellas que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario.

Este artículo 110 del libro cuarto, diremos que es contradictorio: porque primero expresa que se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres, aquellas “que desde tiempo inmemorial” y luego dice que “cuando menos hace tres años”.

1 Esto también lo ha expresado el doctor Jorge Alberto González Galván, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2 Como es el caso de Santa María Zacatepec (región Tacuate), Cordero Avendaño de Durand, Carmen, *El combate de las luces “Los Tacuates”*, Oaxaca, México, Museo de Arte Prehispánico de México “Rufino Tamayo”, Biblioteca Pública de Oaxaca, 1992, pp. 157 a 187.

Por lo que respecta al primer párrafo “aquellas que desde tiempo inmemorial” se podría precisar más lo del tiempo inmemorial, ya que la elección de estas autoridades en los municipios la encontramos establecida en esta forma desde principios de la Colonia con la influencia de su costumbre jurídica prehispánica, naturalmente con los cambios que ha tenido, ya que hay que tomar en cuenta la época de la Independencia hasta nuestros días.

En este artículo 110 se está aceptando por ley que estos ayuntamientos serán renovados en los municipios que han continuado a elegir a sus autoridades observando su derecho consuetudinario y que no ha habido ruptura en su costumbre jurídica, o como los legisladores expresan: observando sus usos y costumbres desde tiempo inmemorial.

Lo más contradictorio es la frase: “o cuando menos hace tres años”. Porque con esto puede abrirse la puerta a comunidades no indígenas “que cuando menos hace tres años” eligen a sus autoridades observando sus usos y costumbres ¿de quién? ¿“de las gentes de razón”?³ Si es para que las comunidades puedan elegir a sus autoridades según sus usos y costumbres aceptando que lo hacen desde hace tres años ¿para qué hablar de tiempo inmemorial y de un derecho consuetudinario?

Artículo 111. “Se reconocen los usos y costumbres de las comunidades a que se refiere el artículo anterior, en la elección de sus ayuntamientos”.

Este artículo no nos da muchas luces en lo que respecta a la forma en que estas comunidades eligen a sus autoridades, es decir, la elección misma y, el procedimiento para este acto que observan respetando su costumbre jurídica; ya que se está reconociendo su derecho consuetudinario en la forma de elegir a sus autoridades y no siguiendo el procedimiento del derecho positivo.

Aquí se desconoce que las comunidades indígenas tienen un conjunto de ceremonias y rituales que realizan antes de depositar el destino de la comunidad o sea entregar la vara de mando en manos de su autoridad. Así como también el desconocimiento de los rituales para despedir a las autoridades salientes y que han cumplido con su servicio, o las sanciones que hacen en caso de incumplimiento, y después el largo proceso para la elección, para que ésta sea efectiva, en la cual los ancianos⁴ y los demás nota-

3 Las “gentes de razón” es el término empleado por los indígenas para referirse a los mestizos o no indígenas. En el tiempo de la Colonia, el conquistador al hablar del indígena se expresaba en una forma despectiva, el indígena era el inculco, el salvaje; el español era el de razón, el culto, el que tiene la razón.

4 Actualmente a los ancianos los están denominando “los caracterizados, los distinguidos”, estos son términos no empleados por los indígenas.

bles se reúnen para elegir a las futuras autoridades, por sus méritos, habilidad, sabiduría, su experiencia en los asuntos de la comunidad, por los cargos que han ocupado y su honestidad en el desempeño de éstos.

Todo esto lo valoran los ancianos en largas discusiones, en asambleas para tomar las decisiones finales, es decir, nombrar a las nuevas autoridades. Esta forma de elección tradicional parece ser la más antigua. En otras comunidades la forma de elección se realiza cuando el Consejo de Ancianos elige a las autoridades, a través de la Asamblea General en votación directa que los ratifica o rechaza. Y en otras, por votación abierta, se eligen a los miembros del grupo que ocuparán los cargos constitucionales y tradicionales.

También hay que señalar que en muchas comunidades indígenas, estos rituales empezaban a perder su importancia, debido a la pérdida del poder y del respeto que se tenía al Consejo de Ancianos y a las autoridades tradicionales en beneficio de las autoridades constitucionales. Muchas de estas autoridades constitucionales, desde hace cierto tiempo, son elegidas aunque no hayan escalado todos los cargos obligatorios en el escalafón de la jerarquía. Y, reitero, una de las causas es la llegada de los partidos políticos a estas comunidades que han propiciado el cambio en este sistema y el incremento de la importancia de los cargos constitucionales que están en contacto más frecuente con las diversas instancias gubernamentales. Con lo anterior se valora la capacidad política de estas autoridades, su éxito con el exterior y con las dependencias del gobierno, y naturalmente éstas ganan prestigio e importancia con respecto a sus gobernados en menoscabo de los cargos tradicionales, ocasionando esa pérdida de poder de estas autoridades tradicionales que acabo de enunciar, que da por resultado el detrimento de sus costumbres y tradiciones, y en el caso a que me refiero a ciertos rituales entre los que destaca la elección y la entrega de la vara de mando.

También hay que señalar que estos rituales y ceremonias en algunas comunidades empezaban, si bien no a olvidarse, sí a suprimir un poco su fasto e importancia; actualmente, con las reivindicaciones de los pueblos indígenas ha tomado un nuevo interés y se puede constatar cierto resurgimiento de éstos en algunas comunidades.

“Artículo 112. Las comunidades a que se refiere este libro respetando sus usos y costumbres, registraran a sus candidatos directamente, sin intervención de partido político alguno, o bien a través de alguno de éstos” .

Hay que recordar que la intromisión de los partidos políticos ha sido poco favorable a la organización social y religiosa de los pueblos indígenas; ha causado una transformación destructora a ésta, debilitándola y propiciando el casi abandono de su sistema jerárquico, del cual ya hablé en este estudio.

Anteriormente, todavía hace unos cuarenta y cinco años en algunos pueblos y en otros más conservadores y marginados hace diez a quince, las personas que formaban parte de la autoridad en una comunidad indígena habían, como ya se ha anotado, escalado los puestos tanto cívicos como religiosos, iban poco a poco aprendiendo a gobernar, y cuando ya eran aptos, sólo entonces podían aspirar a sostener en sus manos la vara de mando.

Aquí también hay una contradicción entre los derechos de las comunidades indígenas y los derechos de los partidos para postular candidatos. Es obvio que si se respeta su derecho consuetudinario “sus usos y costumbres”, se deben elegir sus autoridades por los miembros de las comunidades, de acuerdo con su costumbre jurídica, es decir, sin la intervención de los partidos. Es cierto también que existen actualmente proposiciones para ser autoridad, hechas por algunos miembros de las comunidades que pertenecen a un partido, pero también es cierto que estos están supeditados a las órdenes de los dirigentes de tales partidos, que viven en la ciudad y no son originarios de esas comunidades, no conocen, ni observan, ni respetan el derecho consuetudinario y tampoco conocen las costumbres, tradiciones y creencias del lugar, sino sólo tienen intereses propios muy ajenos a los de las comunidades indígenas.

Presentarse como candidato a la elección de autoridades con intervención de un partido (cuando se está eligiendo por usos y costumbres) significa no respetar la costumbre jurídica de estos pueblos, y continuar con la intervención de los partidos en la elección de estas autoridades, tal como se viene haciendo en algunas comunidades desde hace aproximadamente cuarenta y cinco años. Me pregunto entonces ¿dónde está la reforma al CIPPEO? No existe, porque permite que los partidos políticos continúen en la imposición del derecho positivo, ahora con la bandera de los usos y costumbres. Esto no es admisible, ya que el derecho positivo es excluyente del derecho consuetudinario o viceversa.

Las diferentes formas que existen para elegir a las autoridades municipales en las comunidades fue un argumento básico para que la reglamentación se hiciera en una forma “genérica”. Sí es cierto que existen diferentes formas para elegir a sus autoridades en las comunidades indí-

genas, como ya lo señalé, pero estas diferencias son en la forma y no en el fondo, en este sistema de elección todos tienen una base común: el elegir como autoridades a las personas que han prestado “servicio”, entrando en el sistema jerarquizado de los cargos, respetando el escalafón y si se les considera aptos para ser elegidos como autoridad.

Como vemos, los artículos 110 y 112 se vuelven contradictorios: en el primero se reconocen los usos y costumbres de las comunidades por lo que se refiere a la elección de sus ayuntamientos, y en el 112, también, porque al decir “que podrán registrar a sus candidatos directamente sin intervención de partido político alguno o a través de alguno de éstos”; contradicción que resalta cuando se enfatiza “autoridades y candidatos”. Y si se están reconociendo los usos y costumbres en la elección de sus autoridades, se tiene que respetar la tradición jurídica, ya que las comunidades no postulan candidatos, sino en sus asambleas eligen a sus autoridades.

El proceso de elección por ternas crea confusiones que hay que aclarar porque la terna que se presenta, se integra con personas que han desempeñado cargos de autoridad y que son elegidos por el consejo de ancianos y representantes de la comunidad. Ya no son candidatos, sino autoridades que solamente hay que ratificar. Los tres se presentan como las autoridades constitucionales más importantes, presidente, síndico y alcalde, y es el pueblo que por votación directa elegirá por el número de mayor a menor de votos el que será presidente, síndico y alcalde, respectivamente. Se tiene otra opción que consiste en la aclamación conjunta de la asamblea cuando de manera unánime están de acuerdo en la persona que corresponde al puesto al que fueron nombrados, manifestándolo levantando su mano y diciendo: “Así está bien”.

Es importante transcribir los siguientes testimonios de tres ancianos al preguntarles ¿Por qué rehúsan el voto libre y secreto? Y es más importante su respuesta porque representa el sentir de la mayoría de los pueblos indígenas.

Mira, cuando nosotros tenemos que votar en una Asamblea, tiene que ser de frente, porque, según la costumbre, nuestros ancianos, nuestras cabezas, ya designaron quienes van a tomar la vara de mando, porque ya es digno de llevarla, ya cumplió con todos los cargos, ya puede llegar a tener el mando, y nosotros tenemos que darle la cara al elegirlo, de frente levantando nuestra mano; lo aceptamos como jefe, estamos de acuerdo: no nos tenemos que esconder para hacerlo y así también será, si no cumple para decirle de frente, que se le retira la vara de mando.

Como respuesta a mi pregunta que si no es coerción esa forma de votar, me responden: “Puede ser, pero así es nuestra costumbre. Tal vez lo cambie el tiempo”.⁵

“Artículo 113. Para ser miembro de un ayuntamiento según el sistema de usos y costumbres, únicamente se requerirá ser reconocido y aceptado por la comunidad”.

En un principio, son las comunidades indígenas que se rigen por el sistema de usos y costumbres y son naturalmente los indígenas, quienes reconocen y aceptan este sistema de organización. Este artículo reglamenta que en estas comunidades, para ser miembro del ayuntamiento, sólo se requiere ser reconocido y aceptado por ellas. Visto así parece muy fácil, muy sencillo o simple, ser admitido como autoridad en un municipio, cuando realmente es muy difícil y muy complicado desde ser miembro de una comunidad por ser personas no indígenas, o que no pertenecen a ella desde hace varias generaciones y que han prestado, sus ascendientes y ellos mismos, el servicio a la comunidad. Y aunque sea así, todavía en muchas comunidades, seguirá siendo considerado como el extraño, el venido de fuera como se expresan los ancianos y los demás miembros de la comunidad: “No es un nativo, vino de fuera, aunque haya prestado servicio su gente no es nativa, no habla nuestra lengua y ni sus pasados tampoco, vinieron de fuera, son gente extraña.”

El libro cuarto, en sus modificaciones, toma en cuenta el derecho consuetudinario de estas comunidades únicamente sobre el punto de la elección “de candidatos” y no solamente lo reduce, sino que no respeta el procedimiento de estas elecciones observando su costumbre jurídica y además olvida el resto del proceso electoral de este derecho. Y qué podemos decir del ahorro que se puede hacer del dinero gastado por el gobierno del estado en estas elecciones, ya que en los pueblos no existe este “gasto”.

En las reformas del CIPPEO hay un avance al reconocer que un derecho consuetudinario está vigente y que existe una costumbre jurídica indígena. Pero no se puede admitir esta ley electoral tal como fue aprobada, ya que no respeta la forma tradicional de elección de las autoridades municipales; es necesaria una revisión en la que se supriman las contradicciones mencionadas, y tener presente que estas comunidades eligen autoridades y no candidatos. La supresión de los partidos políticos en las

5 Testimonio de ancianos mixtecas, febrero de 1997.

comunidades que hacen sus elecciones por “usos y costumbres” respetando su derecho consuetudinario, tienen una base común que les permite mantener su diferencia en su forma de elección, como se ha señalado en este libro. En los artículos contradictorios, particularmente en el 110, enfatizo que debe dejarse la parte referente a “que se ejerce desde tiempo inmemorial” y suprimir la otra que se refiere “o cuando menos hace tres años”. También estas comunidades tendrán que seguir la evolución de nuestra época haciendo cambios en sus tradiciones, por lo que respecta a la marginación de la mujer, aludo el derecho al voto y de acceder a ocupar cargos en su sistema de organización.