

Rafael de la Garza Talavera



# Usos y costumbres y participación política en México





**Usos y costumbres  
y participación política en México**

# **Derechos Electorales**

para Pueblos y Comunidades Indígenas

Editorial TEPJF

# Usos y costumbres y participación política en México



Comentarios a la sentencia  
SX-JDC-165/2009

Rafael de la Garza Talavera

Nota introductoria a cargo de  
José Antonio Morales Mendieta



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2018

342.7976 Garza Talavera, Rafael de la.  
G532u

Usos y costumbres y participación política en México / Rafael de la Garza Talavera ; nota introductoria a cargo de José Antonio Morales Mendieta. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

88 páginas ; 18 cm. -- (Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas)

Contiene la sentencia SX-JDC-165/2009 en código QR.

ISBN 978-607-708-360-3

1. Derecho electoral indígena -- México. 2. Derecho consuetudinario -- México. 3. Pueblos indígenas -- derechos políticos electorales -- México. 4. Pueblos indígenas -- usos y costumbres -- Oaxaca (México). 5. Pueblos indígenas -- participación política -- Oaxaca (México). 6. Democracia participativa. 7. Cargos de elección popular. 8. Sistemas normativos indígenas -- México. 9. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sala Regional Xalapa (México) -- sentencias. I. Morales Mendieta, José Antonio, introducción. II. Título. III. Serie.

## **Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas**

*Usos y costumbres y participación política en México*

1.ª edición en la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, 2012.

1.ª edición en la colección Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas, 2016.

1.ª reimpresión, 2018.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-360-3

Impreso en México.

## Directorio

### **Sala Superior**

Magistrada Janine M. Otálora Malassis  
Presidenta  
Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Magistrado Indalfer Infante Gonzales  
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña  
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón  
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso  
Magistrado José Luis Vargas Valdez

### **Comité Académico y Editorial**

Magistrada Janine M. Otálora Malassis  
Presidenta  
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña  
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón  
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso  
Dr. José Luis Juan Caballero Ochoa  
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Dra. Flavia Freidenberg  
Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel  
Dr. Hugo Saúl Ramírez García  
  
Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos  
Lic. Arturo Ruiz Culebro  
Secretarios Técnicos





## Índice

Presentación .....	11
Nota introductoria .....	15
Introducción .....	29
El Estado nacional en el mundo contemporáneo .....	34
Democracia y participación política .....	45
Los usos y costumbres en Oaxaca. Orígenes y desarrollo ...	55
Comentarios a la sentencia .....	73

Conclusiones ..... 79

Sentencia SX-JDC-165/2009:



<http://bit.ly/2b7GNIm>

## Presentación



Uno de los temas que en los últimos tiempos ha cobrado mayor relevancia es sin duda el de los derechos político-electorales de los indígenas. Por ello, en esta obra se hace el análisis a la sentencia SX-JDC-165/2009 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) presentado por un ciudadano de la agencia de policía La Experimental, perteneciente al municipio de San Antonio de la Cal en el estado de Oaxaca. En el juicio se reclamaba que el ayuntamiento no respetó el proceso de elección por usos y costumbres del agente de policía.

El comentarista de la sentencia es el politólogo Rafael de la Garza Talavera, quien a lo largo del texto expone su razonamiento sobre la dicotomía entre los usos y costumbres y la modernidad de la participación política en México.

El texto se divide en cinco partes, en la primera de ellas nos expone la relación entre la participación política y los usos y costumbres. En un segundo apartado señala cómo las transformaciones que ha sufrido el Estado nacional en el mundo contemporáneo han contribuido al fortalecimiento de las manifestaciones por el reconocimiento de la diversidad cultural, de manera que contextualiza la normativa indígena en el marco del Estado neoliberal.

En el tercer apartado define a la democracia real y a la democracia radical, y en términos de los sistemas democráticos explica la democracia representativa y la democracia participativa. Asimismo, conceptualiza la participación política.

12 | En el cuarto apartado expone los orígenes de los usos y costumbres en México y específicamente en Oaxaca, y aborda la situación de los pueblos indígenas desde la época prehispánica hasta la posterior a la Revolución mexicana. El autor expone las causas del reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas en el estado de Oaxaca y las consecuencias que dicho reconocimiento ha tenido tanto para los partidos políticos como para las comunidades en esa entidad.

En el quinto y último apartado, expone las conclusiones de su ensayo, nos da una breve explicación de la sentencia y sus implicaciones entre los principios constitucionales y las normas por usos y costumbres.

El TEPJF invita a leer el análisis de esta sentencia, así como a reflexionar acerca de los dilemas y retos de la justicia electoral. El lector tendrá la mejor opinión.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



## Nota introductoria



**José Antonio Morales Mendieta**

### **Antecedentes y contexto**

En el estado de Oaxaca, el agente de policía es una autoridad municipal auxiliar, por disposición del artículo 65 de la ley municipal para el estado. El cargo es por un periodo de tres años o el tiempo que determinen los usos y costumbres.

Sus funciones comprenden vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el ayuntamiento, reportar ante el presidente municipal las violaciones a las mismas, cuidar el orden, la seguridad y tranquilidad de los vecinos del lugar, promover el establecimiento de servicios públicos, vigilar su funcionamiento, informar anualmente a la asamblea general de la población sobre el monto, destino y aplicación de los recursos, entre otras atribuciones.

Cuando llega el momento de la elección del ciudadano que fungirá con el carácter de agente de policía, a la vez se elige su respectivo suplente, un secretario y un tesorero, también mediante el sistema de usos y costumbres.<sup>1</sup>

El caso del expediente SX-JDC-165/2009 tiene que ver con la elección de la autoridad auxiliar de la agencia La Experimental, en el municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

La génesis de la controversia abarca lo decidido por el ayuntamiento de dicho lugar en sesión de cabildo de 6 de febrero de 2009, cuando desconoció legalmente como autoridad auxiliar al ciudadano Constantino Hernández Hernández,<sup>2</sup> al imputarle un mal comportamiento, consistente en no sujetarse a las prácticas de elección de autoridad auxiliar, así como no respetar los usos, costumbres y prácticas democráticas de la propia agencia.<sup>3</sup>

Derivado de lo anterior, en sesión ordinaria de 20 de marzo, el ayuntamiento designó y tomó protesta al ciudadano Florencio Carrillo Ojeda como agente de policía.<sup>4</sup>

16 |

---

<sup>1</sup> La Asamblea general comunitaria tiene un papel fundamental en las elecciones por usos y costumbres, porque generalmente es el principal órgano de consulta y designación de cargos.

<sup>2</sup> Decisión de cabildo que fue notificada a Constantino Hernández Hernández el 11 de febrero, mediante oficio de fecha 10 de ese mes.

<sup>3</sup> Ejerció el cargo en el año 2008 y, a decir del ayuntamiento, su designación era por periodo de un año.

<sup>4</sup> Además designaron agente de policía suplente, tesorero y secretaria, cargos que durarían hasta el 31 de diciembre de 2009. De manera previa a dicha designación, el 10 de marzo de 2009, se había firmado un convenio entre el ex agente de



Por su parte, la persona destituida en unión con otras tres, convocaron a los vecinos del lugar a una asamblea comunitaria, celebrada el 22 de marzo, en la cual aparentemente se decidió y designó a los convocadores como funcionarios de la agencia La Experimental.

Lo anterior generó un conflicto en el lugar, porque mientras no se definiera la situación, habría una duplicidad de ciudadanos a ocupar los cargos de autoridades auxiliares, unos surgidos por la designación del ayuntamiento y otros emanados de la asamblea antes mencionada.

Así, el 25 de marzo, Constantino Hernández Hernández en unión con más de un centenar de individuos, interpusieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), con la pretensión de que el Órgano Jurisdiccional competente revocara la designación que el ayuntamiento hizo a favor de Florencio Carrillo Ojeda, para lo cual argumentaron que no se respetaron los usos y costumbres<sup>5</sup> al darse la decisión de

---

policía, las autoridades municipales y la subsecretaría de Gobernación, acordando que el 15 de marzo de ese año se realizaría la asamblea respectiva, para ratificar o en su caso elegir nuevas autoridades auxiliares, pero llegada la fecha no se concretó situación alguna.

<sup>5</sup> El impugnante argumentó en su demanda que los usos y costumbres para elegir a sus autoridades consisten esencialmente en los siguientes: el agente de policía en turno convoca a una asamblea comunitaria para nombrar a la autoridad auxiliar; en la celebración de la asamblea se pone a consideración el orden del día y una vez aprobado, el agente en turno la declara instalada legalmente, en la cual

forma directa por parte de aquella autoridad municipal, a la vez que los impugnantes solicitaban que se reconociera el resultado de la asamblea por ellos celebrada.

El primer medio de impugnación relacionado con este asunto fue resuelto por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, pues atendiendo a las leyes de esa entidad federativa, resultaba ser la instancia previa; por ello, aunque originalmente había llegado a la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ésta ordenó reencauzar el medio de impugnación a la instancia local.<sup>6</sup>

---

debe estar presente la autoridad municipal para que constate la voluntad y decisión de la mayoría; paso siguiente, se integra una mesa de debates con cuatro asambleístas (presidente, secretario y dos escrutadores), luego, se propone una terna de entre los asambleístas, para nombrar a su agente propietario, el respectivo suplente, secretario y finalmente al tesorero; ganará y accederá al cargo el que obtenga el mayor número de votos, que se emiten a mano alzada a la vista de todos, correspondiendo a los escrutadores cuantificar los votos y dar el resultado en ese momento, quedando enterados todos los presentes; y a los electos se les toma protesta por parte de la autoridad municipal. En cambio, cuando no se hace cambio de autoridad auxiliar, sino que se ratifica la que ha estado fungiendo, no se forma mesa de los debates, pero sí queda sometida la decisión de ratificación al voto emitido a mano alzada de los asambleístas; finalmente el agente de policía clausura la asamblea, declarando como formal y materialmente válidos todos los acuerdos que de ella emanen.

<sup>6</sup> Existe una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, que prevé y regula el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual corresponde conocer y resolver al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, y por otro lado, está la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIEM), ley federal que contempla un medio de impugnación del mismo nombre, juicio

El Tribunal local, al resolver, determinó desechar la demanda respecto a 163 ciudadanos, por los demás consideró procedente el juicio y calificó de fundados los agravios, lo que le permitió revocar la determinación del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, acordada y aprobada en sesión de 20 de marzo de 2009, quedando sin efectos la designación del ciudadano Florencio Carrillo Ojeda, como autoridad auxiliar.

En consecuencia, ordenó designar agente de policía propietario y los respectivos suplente, tesorero y secretario de la agencia La Experimental, con la precisión de que permanecerían en el cargo hasta el momento en que tomara posesión el agente de policía que resultara electo en la asamblea comunitaria que al efecto se llevaría a cabo.

Para realizar lo anterior, también ordenó al ayuntamiento que en un plazo no mayor a 15 días llevara a cabo la elección, observando los usos y costumbres propios de esa comunidad.

La resolución dejó inconforme a Constantino Hernández Hernández y a otros más, pues si bien alcanzaron su pretensión de que se revocara la designación dada por el ayuntamiento, no así

---

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del conocimiento del TEPJE, a través de su Sala Superior o alguna de las Salas Regionales, según la circunscripción que corresponda. El primero es la instancia ordinaria, y por lo mismo debe agotarse en primer orden, ya que el legislador previó que las controversias se decidan por las autoridades de las propias entidades federativas y sólo de manera extraordinaria por las autoridades jurisdiccionales federales.

que se reconociera el resultado de la asamblea por ellos celebrada, por lo que acudieron a la instancia federal, por medio del JDC, recayendo el carácter de autoridad responsable al Tribunal local y como acto impugnado, la sentencia por él emitida.

## **Agravios**

El medio de impugnación le correspondió resolverlo al TEPJF, mediante la Sala Regional de la III Circunscripción Plurinominal Electoral con cabecera en Xalapa, Veracruz, porque su jurisdicción incluye, entre otros, el estado de Oaxaca.

20 | Por técnica jurídica, en la sentencia se analizaron de manera previa y preferente las causales de improcedencia, las cuales no serán explicadas en esta ocasión, por no ser objetivo de esta nota introductoria, sólo baste decir, que aunque se actualizó una de ellas respecto de algunos de los actores que formularon la demanda colectiva, no así por la mayoría, lo que permitió entrar al estudio de los agravios.

La trascendencia del fallo en estudio radica, en gran parte, precisamente en la aplicación de un criterio de jurisprudencia del Tribunal, para poder realizar una suplencia amplia en los agravios formulados por los actores del JDC, tomando en consideración su calidad de miembros de una comunidad del estado de Oaxaca que se rige por usos y costumbres.

Cuando existen dichas características se debe juzgar con parámetros que permitan un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, lo que puede traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el Órgano Jurisdiccional decida materialmente o en el fondo, el problema planteado (Tesis S3EL 024/2000).

Incluso se ha dicho en criterio de jurisprudencia que las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas (Tesis S3EL 047/2002).

En el caso concreto, al advertir de la demanda, entre otros datos, que contenía el respectivo capítulo de agravios, pero carecían de orden, coherencia y precisión, hubo la necesidad de suplir la deficiencia, pues se trataba de un juicio donde no aplica el principio de estricto derecho,<sup>7</sup> además, por la particularidad de que el medio de impugnación estaba relacionado con una elección por usos y costumbres y los actores eran integrantes de la comunidad regida por dicho sistema, entonces para la Sala Regional era mayor el deber de subsanar la deficiente expresión de los agravios, lo cual llevó a cabo con fundamento en el artículo 23,

| 21

---

<sup>7</sup> El principio de estricto derecho consiste, a grandes rasgos, en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad o legalidad del acto impugnado, tomando en cuenta exclusivamente lo argüido en los agravios.

apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y con apoyo en lo dispuesto en la jurisprudencia de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES,<sup>8</sup> la cual permite subsanar incluso la ausencia total de agravios.<sup>9</sup>

En efecto, después de realizar una lectura integral y exhaustiva de la demanda, y de todas las constancias del expediente, se pudo perfeccionar la deficiencia en la expresión de los agravios de los actores, los cuales giraban en torno a dos puntos: el primero, que la responsable no respetó sus derechos de elegir a las autoridades auxiliares conforme a los usos y costumbres establecidos en su comunidad, y el último, que imputaba una falta de congruencia en la resolución impugnada, por omitir analizar el escrito mediante el cual se solicitó a la autoridad municipal compareciera a la celebración de la asamblea del día 22 de marzo de 2009.

---

<sup>8</sup> Aprobada por la Sala Superior, en sesión pública celebrada el 1 de octubre de 2008.

<sup>9</sup> El alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendiente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

## Consideraciones

El TEPJF llegó a la convicción de que el acto reclamado no vulneró los derechos político-electorales que los actores indicaron, porque al analizar las constancias del expediente SX-JDC-165/2009, se advertía que el Tribunal local revocó correctamente la determinación del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, acordada y aprobada en sesión de 20 de marzo de 2009, dado que carecía de fundamentación y motivación, al omitir seguir el procedimiento establecido en los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, que incluye las formalidades siguientes:

- a) El ayuntamiento debe convocar a una asamblea; b) La asamblea deberá ser presidida por la autoridad que esté en funciones, esto es, el agente de policía en turno; c) Se realizará el pase de asistencia; d) Se hará la instalación legal de la asamblea; e) Se integrará la mesa de los debates; f) Se dará lectura del acta anterior; g) La asamblea deberá determinar si quiere ratificar a los que ya se encuentran en el cargo, o nombrar nueva autoridad; h) En caso de que acuerde nombrar nueva autoridad, se hará la designación de la nueva integración de la agencia de policía mediante elección democrática por parte de los habitantes de la localidad; i) Deberá presenciar la asamblea algún representante del ayuntamiento a fin de que constate el respeto a los usos y costumbres, y para que al término de la designación de las personas que

representarán a la agencia de policía, realice la toma de protesta respectiva, y j) Clausura de la asamblea (SX-JDC-165/2009, 18).

En el caso concreto, el cargo otorgado a Florencio Carrillo Ojeda, como agente de policía, derivó de una designación directa, lo que indudablemente ponía en evidencia que no se habían llevado a cabo las formalidades antes mencionadas.

Por otra parte, también estuvo ajustado a derecho que el Tribunal local haya ordenado designar agente de policía propietario y su respectivo suplente, tesorero y secretaria de la agencia La Experimental, con la indicación de que deberían permanecer en el cargo hasta el momento en que tomara posesión el que resultara electo en la asamblea comunitaria que al efecto se llevara a cabo. Porque ello tenía como objetivo, que no existiera un vacío de autoridad, la cual tiene funciones de importancia en la localidad.

24 |

Igualmente fue correcto que en la instancia local se ordenara al ayuntamiento llevar a cabo la elección, observando los usos y costumbres propios de esa comunidad, en un plazo no mayor a 15 días, porque la designación debe realizarse de manera pronta, considerando que las autoridades auxiliares apoyan de manera permanente a los ayuntamientos en la realización de diversas tareas, dentro de las que se encuentran la de cuidar el orden.

Determinaciones acertadas del Tribunal local, al igual que la consideración de no ordenar al ayuntamiento de San Antonio de



la Cal, al reconocimiento del resultado de la asamblea comunitaria celebrada el 22 de marzo de 2009, pues fue convocada por Constantino Hernández Hernández, quien al momento de hacerlo ya no ostentaba el cargo de agente de policía, por lo que no tenía facultades para ello, en razón de que el ayuntamiento lo había desconocido legalmente mediante oficio en los primeros días de febrero de ese año, acto que no fue controvertido en su momento, y por lo mismo se consideró consentido.<sup>10</sup> De ahí que la asamblea celebrada no reuniera las formalidades de ley, por no contar con la presencia de ningún integrante del cabildo que validara la elección dada bajo el sistema de usos y costumbres.

Por otro lado, en cuanto a la falta de congruencia que se imputaba a la resolución impugnada, por omitir analizar el escrito mediante el cual se solicitó a la autoridad municipal compareciera a la celebración de la asamblea del día 22 de marzo referida, se dijo que efectivamente no había sido valorada tal probanza, sin embargo, también se mencionó que tal hecho resultaba intrascendente, pues en nada cambiaría el sentido del fallo, pues por las razones antes mencionadas, estaba evidenciado que la asamblea no había reunido las formalidades necesarias para considerarse válida.

---

<sup>10</sup> El cargo de agente de policía es por un periodo de tres años o el tiempo que determinen los usos y costumbres, pero el artículo 67 de la Ley Municipal prevé la posibilidad de remover a la autoridad auxiliar, cuando exista causa justificada para ello.

En ese tenor, los agravios esgrimidos por los actores se calificaron de infundado uno e inoperante el otro.

### **Puntos resolutivos**

La sentencia de la Sala Regional concluyó con dos puntos resolutivos, en el primero, en concordancia con los ciudadanos que no reunieron un presupuesto procesal, se decretó el sobreseimiento; en el segundo, como consecuencia de lo infundado e inoperante de los agravios, se confirmó la resolución combatida, esto es, la emitida por el Tribunal electoral de Oaxaca, dentro del expediente JDC/06/2009, de 10 de septiembre de 2009.

### **Votos**

26 |

El asunto se resolvió por unanimidad de votos de las tres magistradas.

## Rafael de la Garza Talavera



Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha impartido cursos de licenciatura y posgrado en diversas universidades del país, así como conferencias y módulos en el IFE, la CNDH y el IFAI.

En 2008 diseñó y coordinó la investigación *Discriminación a las y los Jóvenes universitarios en la educación pública en México*, auspiciada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

En 2010 publicó el libro *Emilio Portes Gil y el Partido Socialista en Tamaulipas* para la Colección Bicentenario del Gobierno del Estado de Tamaulipas. Ha colaborado con artículos en libros y revistas especializadas.



*Toda tolerancia llega a ser,  
a la larga, un derecho adquirido.*

Georges Clemenceau

## **Introducción**

La frontera entre la tradición y la modernidad ha sido siempre un espacio abierto a la especulación y la discusión, de acuerdo con el sujeto que se propone definirla y el contexto en que se mueve. Ya en la Atenas clásica se discutían las características de la tradición y los alcances de la modernidad, ubicando el eje central de la cuestión en la forma en que se relacionaban los miembros de una comunidad para lograr sus fines. Así, la posibilidad de que los miembros de una ciudad gozaran de un espacio para dialogar y tomar decisiones relativas a la vida social representaba para los atenienses su característica distintiva y para los demás el punto de inflexión en la aparición de la democracia. Si bien, buena parte de las personas que vivían en Atenas no contaban con el derecho de participar en política, los que sí lo tenían lo ejercían a partir de la concepción de que el ser humano es un ser autónomo, capaz de definir el curso de su acción a partir de su propia existencia. Más aún, la autonomía era la condición necesaria para alimentar a la democracia como forma de gobierno. Las decisiones tomadas en el ágora no sólo expresaban la autonomía de sus integrantes, sino sobre todo la autonomía de la república. En

| 29

este sentido, la política cobraba una dimensión que la colocaba por encima de cualquier otra actividad humana, gracias a la cual se mantenía con vida a la ciudad y a sus integrantes. En esa lógica, el idiota para Aristóteles era simplemente el individuo que no lograba distinguir la diferencia entre el bien público y el bien privado, empeñándose en actuar sólo para su beneficio, ignorando a los demás. La política y la ética estaban profundamente relacionadas, haciendo imposible distinguir dónde acababa una y dónde empezaba la otra.

30 | Sin embargo, la aparición de lo que hoy se conoce como la política moderna surge precisamente en el momento en que Maquiavelo afirmó sin ambages que la política está claramente separada de la ética. La política cobra una dimensión independiente para poder realizar su principal objetivo: el mantenimiento y acrecentamiento del poder. La razón de Estado cobra así carta de naturalización a partir del Renacimiento y hasta nuestros días, amparándose no sólo en la práctica cotidiana sino también en la teoría política. La ironía es evidente, pues para los atenienses, quienes se consideraban modernos, la política —estrechamente relacionada con la ética— era el arte supremo. Empero, desde el siglo xv se dice lo contrario: los atenienses fueron tradicionales en vista de que no lograron separar los valores de los hechos.

Valga lo anterior para romper con la dicotomía decadente, paralizadora, de tradición y modernidad —sin mencionar su uso sistemático para justificar la discriminación y el racismo, pilares fundamentales de las actuales sociedades— y poder acercarse al

tema de este trabajo con una mirada ajena a prejuicios y distorsiones, pero también sin temor al error, a pesar de tratarse de fenómenos que pueden parecer muy alejados de la experiencia de vida común. La oposición entre lo tradicional y lo moderno se expresa en el campo político en el conflicto entre la sociedad, la comunidad y el individuo. La modernidad se fundamenta en la preeminencia del individuo sobre la sociedad y el Estado, mientras que la tradición pone por encima del individuo a la sociedad. El conflicto configura y da razón de ser a la ideología liberal y se presenta como la consecuencia del desarrollo humano a lo largo de su historia, con el consecuente triunfo del individualismo y la identificación de la comunidad como subordinada a la libertad individual.

Los comentarios a la sentencia SX-JDC-165/2009 estarán entonces inspirados en la firme convicción de que los fenómenos sociales son comprensibles y susceptibles al cambio, a pesar de las diferencias culturales que puedan existir entre el objeto de análisis y el sujeto. Si se parte de la premisa de que todo lo humano no puede ser ajeno al propio ser humano, y se sostiene en el valor de la igualdad a pesar de la diferencia, la reflexión sobre realidades diferentes es plausible. Cabe insistir que lo anterior no inmuniza al investigador de la posibilidad de equivocarse pero, ¿habrá alguna otra manera de construir el conocimiento?

La relación entre la participación política y los usos y costumbres en México representa un campo de análisis relativamente

reciente, en el campo de las ciencias histórico-sociales, pero de gran interés para las sociedades contemporáneas, ya que hay una coyuntura histórica que exige nuevas miradas al fenómeno político, sobre todo de cara a la profunda crisis que se está viviendo. Las certezas que guiaron el devenir de la humanidad por siglos se han derrumbado sin remedio y no nos queda más que echar mano de la innovación, de la imaginación para superar los retos en las sociedades.

Este ensayo tiene la intención, a partir de los comentarios inspirados por una sentencia en cuestión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de responder a dos cuestionamientos: ¿cuál es la relación entre la sentencia y la esencia de los usos y costumbres? y ¿cuáles son las particularidades del proceso que determinaron la resolución de la Tercera Sala Regional del TEPJF? Las respuestas tienen la finalidad de invitar a la reflexión acerca de los usos y costumbres en el estado de Oaxaca y las posibilidades de que contribuyan al fortalecimiento de la democracia en México. La sentencia reconoce los principios básicos de los usos y costumbres y su legitimidad en el marco constitucional. La sentencia SX-JDC-165/2009 se desenvuelve entre el reconocimiento de los usos y costumbres como una institución basada en la democracia participativa pero, al mismo tiempo, se sujeta a los preceptos constitucionales y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para responder semejantes cuestionamientos se procurará contextualizar los usos y costumbres



en el marco del fin del Estado de bienestar y el surgimiento de un Estado comúnmente llamado Estado neoliberal. Las enormes presiones que enfrentan las comunidades indígenas para integrarse a un mercado mundial a costa de sus peculiaridades culturales son, en parte, una causa evidente de su preocupación por mantener espacios de decisión propios que les permitan enfrentar con mayores posibilidades de éxito el embate neoliberal. Las causas de la transición y sus consecuencias para la política serán el objeto del segundo capítulo, ya que de otro modo sería difícil comprender la dinámica de los cambios que han experimentado los usos y costumbres en Oaxaca.

Posteriormente se definirá el concepto de participación política y de representación, así como el de democracia, sobre todo en términos de los diferentes sistemas democráticos, o sea, la representativa y la participativa. La participación política será vista aquí como un derecho fundamental, clave para el desarrollo de las sociedades y las culturas. El derecho electoral y los órganos jurisdiccionales tienen como misión preservar y potenciar este derecho.

Después se abordarán las características del surgimiento y desarrollo de los usos y costumbres en Oaxaca, partiendo de los hechos que le dan continuidad en la esfera mundial, nacional y regional. Aquí se procurará definir la esencia de los usos y costumbres en términos de los principios centrales que los definen, entre los cuales destaca el énfasis en la democracia participativa, la profunda convicción de que sólo mediante el involucramiento activo en los

asuntos de la comunidad se puede lograr la armonía para preservar la cultura y el territorio, la razón de ser de los pueblos y comunidades indígenas pero también de cualquier conjunto humano.

Sólo quedaría entonces desarrollar los comentarios a la sentencia, tanto desde la perspectiva procesal como desde la sustantiva. En ambas se percibe un afán por la protección de los derechos de los integrantes del H. ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, y particularmente de los promoventes. Por un lado, destaca la activación de la suplencia de la queja y por el otro, de una comprensión precisa de la esencia de los usos y costumbres. Al final, la sentencia pone atención en la comprensión de los principios del derecho consuetudinario pero sin olvidar el marco constitucional, referente central en este tipo de casos. La relación entre ambos cuerpos normativos y su convivencia armónica son los pilares de toda la reflexión jurídica, evitando las interpretaciones unilaterales y procurando siempre preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos y de las comunidades.

## **El Estado nacional en el mundo contemporáneo**

Las enormes transformaciones experimentadas por las sociedades contemporáneas y las maneras de producir la riqueza material han tenido su correspondencia en la organización de los estados nacionales, en sus posibilidades y sus límites. El orden mundial

que surgió al final de la Segunda Guerra Mundial tuvo como eje el Estado de bienestar, el cual integró a buena parte de los países independientes en un sistema que tuvo como su principal objetivo impulsar la creación de la riqueza, poniendo particular atención en la construcción de un orden social que incorporara a los trabajadores en organizaciones que hicieran posible una relación sistemática con los estados y gobiernos, garantizando la producción de bienes de consumo en un ambiente de relativa paz social.

A finales de la década de 1970 se empezaron a manifestar una serie de conflictos que pusieron en duda la eficacia del modelo económico para sostener las tasas de crecimiento. El orden surgido en el periodo de la Guerra Fría empezó a encontrar sus límites, generando la búsqueda de nuevas formas de organización de la producción de mercancías y del Estado para recobrar el espectacular crecimiento económico del periodo mencionado. Tales limitaciones tienen que ver con los cambios en la esfera de la producción de riqueza a escala mundial, motivados por el agotamiento del modelo fordista (también llamado Estado de bienestar o de seguridad) y la necesidad de reformar el Estado para reproducir mejor su función coordinadora del nuevo modelo de acumulación (Hirsch 1996). Este nuevo modelo de acumulación es conocido vulgarmente como globalización.

Las transformaciones del Estado contemporáneo se dan en un contexto de unificación económica a escala global acompañado

de una creciente fragmentación social, económica y política, en la cual las naciones mantienen sus fronteras y compiten por ofrecer las mejores condiciones de inversión, aun a costa de los niveles de vida de la población que gobiernan. En este sentido, la transformación del Estado es una nueva estrategia del capital para solucionar la crisis del Estado de bienestar y aumentar los decrecientes márgenes de ganancia (Hirsch 1996, 89).

El Estado de bienestar se distinguió por garantizar la supervivencia material de sus miembros, o dicho de otro modo, la reproducción de la mano de obra, de acuerdo con un pacto corporativo que congregaba los factores de la producción en el marco de un sistema democrático nacional. Para lograrlo, el Estado intervino cada vez más en las sociedades procurando conformar una nación, un mercado nacional y un sistema político. En realidad, el Estado de bienestar corresponde con una fase del modo de producción capitalista conocida como fordista y que pone en el centro la producción de bienes de consumo masivo para los mercados nacionales primordialmente. La crisis de dicha fase, expresada en la caída de la tasa de ganancia y la crisis fiscal del Estado, dio lugar a una nueva fase de acumulación encabezada por el capital internacional que obligó a los estados nacionales a reformarse y adaptarse a las nuevas necesidades.

Surge entonces el Estado nacional de competencia, también llamado neoliberal, como respuesta a estas nuevas necesidades, desarticulando el viejo pacto corporativo y favoreciendo la

satisfacción de las demandas externas por sobre las internas. Como ya no es posible controlar la economía de acuerdo con objetivos nacionales, el peso de los actores políticos internos se diluye frente al creciente poder de actores externos. Pero no por ello el Estado se convierte en simple administrador, aunque lo parezca, pues si bien se debilita, no deja de desempeñar un papel preponderante en el seno de las naciones. Sin embargo, las relaciones con la sociedad en general se modifican sustancialmente y la participación política empieza a alejarse paulatinamente de los canales institucionales, abriendo paso a formas menos convencionales, como los movimientos sociales, los cuales ya no ven como prioridad apoderarse de las instituciones y del Estado —ya que no garantizan la solución de los conflictos nacionales como resultado de la enorme presión externa para satisfacer los intereses de los organismos y las corporaciones internacionales—.

| 37

En este contexto, la diversidad en las formas de la participación política y en la cultura se fortalecen primero por la creciente incapacidad del Estado por uniformar a la población (la disminución del gasto social como causa principal) y después porque la transición al Estado nacional de competencia ha incluso aumentado las diferencias en el seno de las naciones. Las identidades culturales recobran fuerza como espacio de lucha y resistencia frente a la inexistencia de un proyecto nacional autónomo, otrora diseñado por los actores políticos nacionales, que logre el consenso interno.

Aquí es necesario comentar que la estrategia de homogeneización social ejercida desde el Estado no logró sus objetivos, aun antes del desmantelamiento del Estado de bienestar, en parte porque dicha estrategia nunca consideró la integración de todos los sectores sociales, sino sólo de aquellos que pudieran ser incorporados a la esfera de la producción industrial y de servicios.

El proceso de transformación de los estados nacionales afectó duramente a los partidos políticos, debilitando su capacidad de gestión, pues roto el pacto corporativo no tenían mucho que ofrecer a los votantes y sectores organizados de la sociedad. Si en los tiempos del Estado de bienestar los partidos eran correas de transmisión de las demandas sociales y los gestores de éstas, la aparente separación entre la economía y la política (separación que busca ocultar la estrecha relación entre ellas), provocó que los partidos no pudieran incidir mayormente en el curso de la economía, limitándose a la competencia electoral como forma de reproducción de sus dirigencias. La redefinición de lo político, limitándolo fundamentalmente al nombramiento de los representantes de la sociedad, debilitó en gran medida la capacidad de acción de los estados nacionales y de las instituciones encargadas de conformar la representación política. Al mismo tiempo, los valores generadores de la participación política empezaron a trasladarse desde las reivindicaciones de inclusión social (trabajo, educación, salud) hacia la promoción de una mayor autonomía de los ciudadanos, como eje sobre el que giran las otras demandas,

como respeto a la diversidad cultural y una ampliación de la participación política que deje de orientarse de forma exclusiva hacia la representación política (Offe 1988).

Esta reducción en los márgenes de acción y gestión públicas, ha obligado a los partidos a moverse hacia el centro, abandonando el acento en la ideología y en la movilización constantes de los ciudadanos, a favor de concentrar sus esfuerzos en la contienda electoral. Pero, por si esto fuera poco, hay que agregar que los partidos —sobre todo los de la izquierda— también abandonaron a la utopía como faro de acción, concentrados en lo inmediato, en la siguiente elección.

En suma, los cambios en el carácter del Estado nacional impactaron claramente sus márgenes de acción, tanto dentro como fuera de su territorio. Las consecuencias con respecto a las relaciones con sus ciudadanos se manifestaron en el evidente debilitamiento de las instituciones políticas orientadas a la representación, pero también en el consecuente debilitamiento del discurso homogeneizador, base fundamental de los estados modernos desde el siglo XVI.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El primer Estado moderno formal, desde esta perspectiva, lo es sin duda la monarquía en España bajo el mando de los reyes católicos, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, quienes después de expulsar a los árabes del sur del país expulsaron a los judíos evitando la existencia de varias religiones, que provocaría guerras civiles en otros países de la región. Al mismo tiempo establecieron al castellano como el idioma oficial y uniformaron los sistemas de pesos y medidas. Éstas son las principales razones por las que se considera al Estado español

El Estado-nación se concibe como una unidad homogénea, constituida a partir de la decisión de una suma de individuos iguales entre sí. Ignora o destruye la multiplicidad de grupos, comunidades, pueblos y formas de vida que integran las sociedades reales. Los instrumentos de la homogeneización de la sociedad son varios: mercado económico uniforme, orden jurídico único, administración central, lenguaje común, educación nacional, todo ello sublimado en la adhesión a símbolos distintivos; íconos y banderas, ceremonias patrias, héroes y gestas pasadas. El Estado-nación moderno iguala a todos los ciudadanos al tratarlos como elementos semejantes de un agregado común (Villoro 2006, 339).

Por otro lado, la pérdida de soberanía de los estados nacionales en el último tercio del siglo xx se manifestó claramente al tener que hacer convivir y articular sus marcos legales con una serie de organismos internacionales y de grandes corporaciones económicas.

Con respecto a los primeros tuvieron que admitir una serie de principios en su normatividad interna al firmar tratados

---

como el antecedente central del Estado moderno, aunque cinco siglos después sigan existiendo varias lenguas, sin mencionar el enorme desafío que enfrentó la dictadura de Francisco Franco y después la monarquía constitucional para evitar la separación del país vasco.



internacionales que los obligaron a incorporarlos en sus respectivas constituciones, como la Declaración de los Derechos Humanos o el Convenio 169 de la OIT. Por lo que toca a los organismos y las corporaciones, lograron establecer una Corte Internacional que goza de la facultad de arbitrar conflictos entre países y corporaciones, y sus resoluciones son obligatorias para las partes. Acabaron así con la ilusión de que los estados nacionales controlaban la economía interna y esto los obligó a reconocer que la única manera de lograr el ansiado crecimiento económico era desapareciendo las barreras arancelarias y abriendo las puertas a la inversión extranjera con mayores prerrogativas que la inversión nacional.

En la práctica, las comunidades nacionales ya no tienen la exclusividad sobre las decisiones de “política interna”. Las “influencias externas” de algunas organizaciones internacionales —como el Banco Mundial, el FMI, etcétera— son notorias y suelen incidir sobre los propios órganos gubernamentales (Zabludovzky 1995, 104).

| 41

Se podría decir entonces que el fin de Estado de bienestar es la expresión más clara de la muerte del modelo tradicional del Estado moderno que aspiraba a la homogeneización económica, política y cultural de sus integrantes para lograr posicionarse mejor en el concierto mundial de las naciones y el reconocimiento

en los hechos de la relativa autonomía de los estados nacionales integrados en un sistema mundial.

Desde la perspectiva ideológica, los cambios que hicieron posible el surgimiento del Estado neoliberal, reflejan el agotamiento del liberalismo como matriz ideológica. “La Revolución francesa marca la entrada del liberalismo al escenario político del mundo como oposición ideológica significativa. La caída de los comunismos en 1989 marca su salida” (Wallerstein 2005, 95).

En este periodo, la idea del cambio social cobró carta de naturalización oponiéndose a la ideología dominante previa a la Revolución francesa, el conservadurismo, que privilegiaba el mantenimiento de la tradición y su oposición a los cambios sistemáticos y regulares como forma de fortalecer el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, una vez que el liberalismo logró convertirse en la ideología dominante, procuró administrar el cambio por medio de reformas que modificaran las relaciones sociales pero sin atacar los principios básicos de la libertad y el respeto a la propiedad privada. El papel del Estado nacional se reducía primordialmente al mantenimiento de esos principios y a articular una serie de reformas que abrieran espacios a la participación política de las mayorías para intervenir en la conformación de la representación política.

El objetivo liberal de aumentar la participación política de las clases trabajadoras apuntaba al sufragio universal. El objetivo

liberal de permitir la participación de los trabajadores en la distribución de la plusvalía apuntaba al estado de bienestar (Wallerstein 2005, 103).

Por su parte, el Estado neoliberal mantuvo el sufragio universal como espacio privilegiado de participación política pero redujo dramáticamente las dimensiones de la riqueza repartida a los trabajadores. Esta combinación de factores fue el detonador de una participación política diferente, con la intención de ir más allá de las instituciones electorales, lo que provocó una mayor conciencia de la necesidad de participar directamente en la solución de la problemática social en lugar de seguir confiando ciegamente en la capacidad de gestión de los partidos políticos.

Un antecedente fundamental para comprender la decadencia del liberalismo y la caída del Muro de Berlín fue el movimiento social juvenil de 1968. "... la revolución mundial de 1968 se prolongó dos decenios y culminó con el derrumbe de los comunismos en 1989. En el escenario histórico mundial, 1968 y 1989 constituyen un mismo gran acontecimiento" (Wallerstein 2005, 107). La crítica central de los integrantes de los movimientos juveniles en 1968 abarcaba no solamente al conservadurismo y al liberalismo, sino también al socialismo real, que al igual que las demás ideologías aspiraban a uniformar a las sociedades, limitando el ejercicio de la autonomía y el reconocimiento de la diversidad cultural.

En términos de mentalidades, hemos entrado en una nueva era. Por un lado hay un llamado apasionado a la democracia. Ese llamado, sin embargo, no es la realización del liberalismo sino su rechazo. Es una afirmación de que el actual sistema mundial no es democrático porque el bienestar económico no es compartido por todos por igual, porque el poder político no es realmente compartido por todos por igual. Lo que está llegando a ser visto como normal ahora no es el cambio progresivo sino la desintegración social... Así como otrora la gente se volvió hacia el estado para obtener el cambio, ahora se está volviendo hacia los grupos solidarios (de todas clases) en busca de protección (Wallerstein 2005, 109).

44 |

La contradicción fundamental del liberalismo resulta del desequilibrio entre el reconocimiento de los derechos universales y la enorme desigualdad social. En este sentido, el Estado neoliberal mantendrá y profundizará la desigualdad tratando de compensarla al permitir una mayor organización de la sociedad civil para enfrentar los retos, lo que ha resultado en el fortalecimiento de la participación política, de la diversidad cultural y en la ampliación de sus fronteras para, sin abandonar la democracia representativa, abrir la puerta a la democracia participativa.

## Democracia y participación política

### Democracia real y democracia radical

De acuerdo con el razonamiento anterior, la democracia representativa es el mecanismo básico para el funcionamiento de una república liberal, mientras que la democracia participativa pasa a un segundo plano al ser identificada frecuentemente con las formas tradicionales de gobierno. Las dos formas básicas de la democracia parecen oponerse —asumiendo el falso dilema entre civilización y barbarie; modernidad y tradición— pues para el liberalismo la democracia por excelencia es la representativa.

Es así como la democracia representativa “... es sin duda uno de los elementos clave de la historia política moderna” (Cotta 1982, 1425). Es en ella sobre la que se sostiene todo el aparato del Estado moderno, como son los poderes del Estado, los partidos políticos y el subsistema electoral. En la medida en que los mecanismos de representación se articulan a partir de la idea de que la participación política por excelencia es indirecta y que, si bien la soberanía reside en el pueblo, no es éste el que de manera directa toma las decisiones sino sus representantes.

El papel de los representantes puede organizarse en tres modelos de interpretación alternativos: “1] la representación relación de *delegación*; 2] la representación como relación *fiduciaria*; la representación como ‘espejo’ o *representatividad* sociológica” (Cotta 1982, 1426).

En el primer modelo, el representante es simplemente un ejecutor que no goza de autonomía para tomar decisiones, es un mandatario en el sentido de que tiene un mandato imperativo que no puede ignorar. En el segundo modelo, el representante goza de total autonomía, tomando decisiones a partir de su propia interpretación del interés de sus representados. Por último, el tercer modelo parte de la idea de que la representación es una copia fiel de las características del universo que representa.

En general, la democracia representativa como se conoce hoy se funda en el modelo fiduciario, en el que el representante goza de un margen de maniobra amplio, por lo que la relación con sus representados cobra vida sobre todo al procurar ganar la representación, pues después, en la medida en que goza de libertad de decisión, la relación se debilita. La experiencia nos demuestra que en la medida en que los representados pierden control sobre las decisiones de su representante, la brecha entre ellos se ensancha, debilitando considerablemente a la democracia representativa. Los mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato han aparecido como una manera de reducir el margen de maniobra, pero tales mecanismos son excepcionales, mientras que la conformación de la representación sigue siendo la base del sistema republicano liberal.

Por lo que se refiere a la democracia participativa, el grado de intervención de los ciudadanos es diferente, tanto en su dimensión

como en su calidad. Al mismo tiempo que exige una mayor atención y participación en los asuntos públicos, se funda más en la construcción del consenso que en la obtención de una mayoría. Tal vez por eso, este tipo de democracia se relaciona con sociedades más homogéneas y de baja densidad demográfica aunque en nuestros días sectores importantes de las sociedades predominantemente urbanas la reivindicquen como consecuencia de los conflictos económicos, políticos y culturales que enfrentan.

El ascenso de los movimientos sociales en el mundo contemporáneo ha provocado que se reconsidere a la democracia participativa y ha repercutido fuertemente en la concepción de la participación política. Sin embargo, no hay que confundir entre democracia participativa y democracia directa, ya que esta última se refiere básicamente a una ampliación de la participación política por medio de mecanismos como el referéndum o el plebiscito pues, si bien tales mecanismos amplían la participación política, fundamentalmente sirven para legitimar decisiones que al final de cuentas serán ratificadas por el sistema de gobierno representativo, pues de otro modo no tendrían efecto alguno.

Desde otro punto de vista, y para aclarar lo anterior, se podría argumentar que la democracia puede distinguirse

entre la democracia como un ideal de asociación política y la democracia como un sistema de gobierno. La primera es un fin de

la acción colectiva, tiene valor por sí misma; la segunda, un medio para lograr ciertos fines comunes, tiene valor en la medida en que contribuye a realizarlos (Villoro 2006, 333).

Entendida así, la democracia representativa se corresponde con un sistema de gobierno como medio y la participativa se funda en el valor de la participación. Así es como la democracia ideal “... designa una asociación en donde todos sus miembros controlarían las decisiones colectivas y su ejecución, y no obedecerían más que así mismos... si todos tienen el poder nadie está sujeto a nadie” (Villoro 2006, 333). En cambio, en la democracia como sistema de gobierno se “... designa un conjunto de reglas e instituciones que sostienen un sistema de poder...” (Villoro 2006, 333) en el que la mayoría está sujeta a la dominación de una minoría. Es en este último sentido que resulta fundamental concebir al Estado-nación como una unidad que omite el reconocimiento de la existencia de una diversidad de grupos, comunidades y culturas que conviven en su seno. Sólo partiendo de una unidad ficticia es posible justificar a la democracia como sistema de gobierno, pues si se reconociese la diversidad sería imposible legitimar la representación y su capacidad para interpretar las necesidades del pueblo en su conjunto.

Por lo tanto, se distinguirá aquí entre la democracia real, o sea, como sistema de gobierno y la democracia radical como ideal de asociación que



sería la que devolvería al pueblo la capacidad de participar activamente en la decisión de todos los aspectos colectivos que afectan su vida, la que lograría por fin que el pueblo no obedeciera a otro amo que a sí mismo (Villoro 2006, 345).

## Participación política

En la coyuntura actual, la participación política ha sido vista como el espacio privilegiado de la acción ciudadana para elegir a sus representantes por medio del voto. En los hechos, toda otra forma de participación que no sea la electoral es vista con desconfianza y eventualmente como una amenaza para la incipiente democracia en México. Pero en política no sólo se participa votando el día de las elecciones; si así fuera, la democracia sería débil y poco propensa al cambio social. Hay que distinguir otros modelos de participación, que junto con las elecciones, conforman el espectro de la participación política en las sociedades contemporáneas y que abren espacios para la acción colectiva. Me refiero a los grupos de interés y sobre todo a los movimientos sociales, que son los que aquí interesan.

El funcionamiento de la participación en las sociedades modernas tiene como polos o componentes básicos, el contexto político y el individuo. La relación entre ambos componentes tiene como resultado el grado de participación política en una situación

determinada. Esta participación regula las relaciones entre la sociedad y el gobierno en regímenes democráticos o incluso autoritarios. La participación política no es exclusiva de estados democráticos, sino de cualquier régimen político. El fascismo, por ejemplo, tenía espacios de participación que encauzaban las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sería difícil saber cuánta de esa participación era inducida y cuánta era libre, pero en las sociedades contemporáneas se pueden distinguir formas de participación política, independientemente del régimen en el que opere.

50 | El elemento central de la participación política es, en mi opinión, la cooperación entre individuos. Ya sea de manera individual o colectiva, la participación es siempre cooperación, procurando mantener o cambiar la realidad social pero con otros. ¿Cómo cooperan los individuos y las organizaciones? o mejor dicho, ¿cómo se expresa dicha cooperación y cuáles son sus tendencias?

Las diferentes maneras en que la participación política se expresa resultan de vital importancia para comprender la composición y estructura de los movimientos sociales, pues en su seno coexisten elementos de los partidos y los grupos de interés. Si bien las fronteras son relativas, cada una de ellas manifiesta ciertas tendencias que las definen y las distinguen entre sí.

En efecto, a partir de las diferentes formas de participación y sus características es posible comprender mejor cómo coopera un grupo de individuos y organizaciones para comunicarse entre sí

y con su ambiente para lograr sus objetivos. Una tipología al respecto propone definir sus cualidades específicas, en términos de agentes de movilización, "... pensados para promover los intereses generales influyendo sobre la toma de decisiones políticas y, en último término, promoviendo el cambio social" (Rutch 1999, 264) y de acuerdo con las características de sus acciones, a los recursos con que cuenta y a su estructura organizativa.

No hay que olvidar que las fronteras entre los agentes son flexibles y que se puede encontrar casos en los que los partidos y los grupos de interés salgan a la calle a protestar sin ser un movimiento social o que los primeros posean una estructura organizativa más horizontal que los segundos. En todo caso, la tipología señala las características distintivas, que no exclusivas, de las diferentes formas de participación. De ella se obtienen tres tipos básicos de lo que Rutch llama estructuras de movimiento (las bases organizativas y los mecanismos para utilizar los recursos): el modelo de bases, de grupos de interés y de partido político. El primero se caracteriza por su estructura descentralizada e informal, orientada a la protesta radical, que depende mucho del compromiso de sus miembros; el segundo modelo se orienta a influir en los que toman las decisiones en el gobierno pero con una organización más definida; el último modelo privilegia a los procesos electorales, por lo que necesita una organización eficiente y centralizada (Rutch 1999, 266). Volveré al tema de las estructuras del movimiento más adelante. Por ahora hay que subrayar que las diferencias existen,

aunque sean sólo de grado o como tendencias, y que hay que establecer sus límites y sus confluencias.

Por otro lado, es necesario agregar que la participación política es una necesidad del individuo que va más allá de la simple intención de intervenir en el proceso de la toma de decisiones en una sociedad determinada. El individuo participa no sólo porque forma parte, sino para sentirse parte; no sólo para incidir en la decisión, sino para expresar su posición frente a un problema determinado. El argumento anterior abre la posibilidad de explicar acciones que aparentemente no cambian el sentido de una decisión y que por lo tanto son vistas como irracionales desde el punto de vista de su impacto en el sistema político. Si no logran cambiar la decisión, ¿para qué sirven?, o dicho de otro modo,

52 |

por qué, en ausencia de perspectivas concretas de victoria o de posibilidades de evaluar la incidencia de sus propias opciones, considerables masas de ciudadanos sacrifican una parte de su vida privada para participar. Se participa no sólo con el fin de tomar parte, sino en algunos casos especialmente para sentirse parte (Pasquino 1996, 191).

Desde otra perspectiva del conocimiento, la participación política es vista como una necesidad. Es el caso del concepto de jerarquía de necesidades que ubica a la participación después de las necesidades fisiológicas y las de seguridad, dentro del grupo

de las necesidades sociales (Maslow 1991). Éstas se explican debido a la necesidad psicológica del individuo de sentirse aceptado por sus semejantes, una vez satisfechas las mencionadas antes, para conservar la autoestima, manifestando afectos y expresando emociones con otros. Es decir, el equilibrio emocional de una persona está íntimamente relacionado con su sentido de pertenencia y de existencia. No es pretensión poner aquí a discusión tales planteamientos, sino reconocer que los individuos, sobre todo en una época de deshumanización rampante, necesitan expresarse e identificarse con otros. De ello se desprende que la participación política contenga un elemento emocional evidente y que éste deba ser tomado como parte de la racionalidad de los individuos y no lo contrario, cosa muy de moda, en especial entre los medios de comunicación y, peor aún, en algunos círculos académicos.

Por último, el estudio de la participación política no debe ser abordado en términos de sus causas, y sí de sus consecuencias. Y aquí habría que ampliar el espectro para no quedarse solamente en el supuesto impacto en el sistema político y el desarrollo de la democracia, sino también en la calidad de los ciudadanos y el carácter de sus acciones y sus formas de organización. Sin duda que aquí los estudiosos de la ciencia política se enfrentan con el problema relativo a la medición del fenómeno de la participación, pero si no se reconoce difícilmente se podría avanzar en ello. Por ejemplo, se podría preguntar acerca del impacto de la participación en términos de la memoria colectiva: ¿cómo

asimilan e interpretan los contemporáneos las formas y la naturaleza de la participación política de sus antepasados?

En todo caso, el estudio del

conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante (Pasquino 1996, 180).

De lo anterior se desprenden tres elementos:

54 |

1. El análisis comprende el interés pero también las actividades de los individuos.
2. No se limita a las acciones legales, sino también a las que los individuos consideren legítimas, independientemente de estar comprendidas dentro del marco legal.
3. Tiene como objetivo incidir en la toma de decisiones, ya sea para conservar o para cambiar algún aspecto de la estructura social y política.

No cabe duda de que las posibilidades de participar en la política en nuestros días han aumentado considerablemente, pero ello no necesariamente implica que ésta sea vista con buenos ojos.

De hecho, la participación de los individuos en movimientos sociales ha sido criminalizada crecientemente y es vista como una amenaza para las sociedades en su conjunto. En la medida en que la participación electoral se vacía y pierde vigor y legitimidad en la ciudadanía, las formas alternativas de participación política se fortalecen y ofrecen espacios más dinámicos que muchas veces son vistos como un peligro para la democracia representativa y sus instituciones.

## **Usos y costumbres en Oaxaca. Orígenes y desarrollo**

Al abordar la cuestión relativa a los orígenes de los usos y costumbres en México, en lo general, y de Oaxaca en lo particular, es inevitable enfrentar la pregunta: ¿cuáles son sus orígenes? La respuesta más común es la que afirma que si se acepta al municipio como la estructura básica de la participación política, entonces habrá que asumir al Virreinato como el momento clave para comprender la especificidad de los usos y costumbres, en especial en lo que se distingue como el sistema de cargos. Sin embargo, dicho sistema es

| 55

el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de organización política, que sobrevivieron a la conquista, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De tal

arreglo nació un nuevo patrón de organización que incluye una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad; donde un individuo tiene que cubrir un número de posiciones previas antes de poder alcanzar las posiciones más altas dentro de la jerarquía (Durand 2007, 39-40).

De acuerdo con lo anterior, la mezcla se compone de un límite territorial y un principio jerárquico meritocrático, que se mantiene hasta nuestros días. En lo que hoy es Oaxaca, los ayuntamientos fueron ubicados en los lugares en donde habitaban comunidades con cierto número de personas, procurando articularlas con los estratos superiores de gobierno —como serían los gobiernos locales y el nacional— y se les denominó Repúblicas de Indios

56 |

establecidas de acuerdo a un modelo político de democracia participativa, que contaba con un cabildo o consejo presidido por ancianos, con una estructura de cargos por escalafón, religiosos o de servicios comunitarios (sistema de mayordomías) (González 2011, 20).

El proceso de incorporación de la población indígena a los circuitos comerciales europeos, dirigido por la Corona española, procuró mantener las formas de organización indígena aunque en el marco de la conversión religiosa. Se podría decir que el orden colonial sustituyó al imperio azteca en sus estratos jerárqui-



cos superiores, pero respetó las formas en que las comunidades locales se organizaban para subsistir. Este hecho fue sin duda lo que permitió que las tradicionales formas de relación política sobrevivieran hasta nuestros días.

El proceso descrito se vio fortalecido por la propia Corona española, que tuvo que emitir una serie de leyes para proteger a las comunidades indígenas, las cuales disminuyeron gravemente como consecuencia de la explotación a la que estuvieron sujetas en las primeras décadas del orden colonial, lo que contribuyó a que algunas de sus tradiciones siguieran siendo practicadas. Asimismo, las comunidades y sus formas de gobierno tuvieron que someterse a procesos de cambio, algunas veces de manera pacífica y otras no tanto. Ésa parece ser la constante hasta la actualidad. En este orden de ideas, en estricto sentido, los usos y costumbres que hoy se practican parten de la Conquista, ya que si bien se mantuvieron ciertas tradiciones comunitarias prehispánicas, éstas tuvieron que adaptarse al nuevo orden político, económico y social.

Con el advenimiento de la guerra de Independencia surgieron nuevos retos para las comunidades, sobre todo con la nueva disposición constitucional que se fundamentó en la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley y por ende, el desconocimiento de la propiedad comunal, base de todo el orden comunitario tradicional.

se privilegia al individuo, en un afán de combatir las corporaciones como la iglesia y el ejército, y las comunidades indígenas sufren una pérdida de derechos que habían adquirido en el orden colonial, como el de autonomía y la reproducción de sus culturas (Bailón 2007, 88).

Sin embargo, la debilidad del nuevo orden lo obliga a reconocer ciertas excepciones al individualismo liberal. Como lo hicieron en la Colonia, las comunidades indígenas simularán, en la medida de lo posible, su aceptación del nuevo orden sólo para mantener su autonomía y su identidad cultural. Y si la simulación no era suficiente para mantener su autonomía, entonces se producían levantamientos y rebeliones de distintas dimensiones. El resultado no fue uniforme pero en el caso de Oaxaca el éxito fue importante, al grado de que es hoy el único estado de la República que cuenta con dos procedimientos de elección de autoridades legitimados en la Constitución del estado.

Habría que subrayar que un factor determinante para que en Oaxaca se mantuvieran los usos y costumbres fue que, si bien se utilizaban para el nombramiento de autoridades locales, tenían un mínimo impacto en el reparto del poder político en los ámbitos regional y estatal. Las regulaciones para la conformación de la representación impedía en los hechos la participación de las municipalidades menores a 500 habitantes, con lo que se dejaba a buena parte de la población oaxaqueña fuera del proceso. Si a

esto se agregaban los requisitos de demostrar la propiedad privada de cierta cantidad de tierra y la alfabetización, se puede tener una idea de los límites de la participación política de las comunidades indígenas (Bailón 2007). Ante tales limitaciones se puede inferir que el espacio privilegiado de la participación se reducía a la comunidad o municipio, lo que probablemente haya sido un factor para comprender el interés por preservarla, manteniendo así un margen de autonomía para cultivar su identidad y sus tierras comunales.

Lo anterior no debe conducir al error de considerar a las comunidades al margen de la sociedad estatal y nacional. Por el contrario, si bien no participaban directamente en la conformación de la representación fuera de su territorio,

los pueblos se verán forzados a aportar sus cuotas a la leva para integrar ejércitos... seguirán siendo uno de los sostenes principales de las administraciones gubernamentales y eclesiásticas... [y] demostrarán una gran capacidad para utilizar el marco legal y defenderse en sus disputas para mantener su autonomía local y el control de sus recursos (Bailón 2007, 98-9).

| 59

Este último elemento demuestra que a pesar de su relativo aislamiento, las comunidades, sin negar o desconocer el marco legal dominante, lo utilizaban a su favor en la medida de lo posible. Incluso, su influencia en la construcción de la Constitución local se

manifiesta en el reconocimiento de las particularidades del viejo orden político, en parte de la enorme dispersión de la población y en las dificultades para establecer comunicación eficaz.

La Constitución estatal de 1825 reconoce primero a la autoridad municipal pero también legitima la de las comunidades indígenas.

en los asentamientos que no cumplían con los requisitos para el establecimiento de ayuntamientos, habría municipalidades que se llamarían repúblicas,<sup>2</sup> las cuales tendrían como mínimo un alcalde y un regidor para la conducción de sus asuntos (Bailón 2007, 100-1).

60 |

La posibilidad de nombrar a sus autoridades locales les permitió a las comunidades defender sus tierras comunales, principal factor de identidad, aunque no impidió la pérdida parcial de territorio y que además se vieran obligados a informar regularmente a las autoridades estatales sobre la administración de la tierra comunal. Sin embargo, la nueva Constitución local, creada en

---

<sup>2</sup> Para constituir un ayuntamiento constitucional se establecía como mínimo la existencia de 3,000 habitantes. Los pueblos que tuvieran hasta 500 habitantes contarían con un alcalde y dos regidores; hasta 1,000, un regidor más; entre 1,000 y 2,000 habitantes, dos alcaldes y cuatro regidores; entre 2,000 y 3,000 habitantes, dos alcaldes y cinco regidores (Bailón 2007, 102).

el contexto de la Constitución federal de 1857, mantuvo la posibilidad de que los pueblos tuvieran una autonomía relativa frente al poder estatal y nacional al reconocer "... la facultad de los ayuntamientos para administrar los bienes comunales y de establecer una legislación secundaria que seguirá reconociendo dos tipos de municipalidades..." (Bailón 2007, 106). Este hecho demuestra que para gobernar Oaxaca era necesario reconocer los derechos de las comunidades en el punto clave de su existencia: la propiedad comunal de la tierra. No hacerlo hubiera provocado un conflicto que pondría a las comunidades indígenas oaxaqueñas del lado de los conservadores y en contra de los liberales del grupo de Benito Juárez, que, como originario del estado, conocía muy bien a las comunidades, las cuales eran la base social sobre la que se apoyaba. Ahora la división tradicional de municipios constitucionales y repúblicas se transforma en municipios y agencias municipales, manteniendo la autonomía para conformar a sus autoridades. El criterio para clasificar a las poblaciones es la cantidad de habitantes, de este modo, los pueblos con más de 500 podrán conformar un ayuntamiento; en los de menos de 500, podrán contar con agentes municipales en proporción a la cantidad de habitantes: dos agentes para las de menos de 200; entre 200 y 400, tres agentes; y las de más de 400, cuatro agentes (Bailón 2007, 108). Lo anterior resulta de particular importancia para el objetivo del presente ensayo, pues demuestra la enorme importancia de las agencias municipales y su tradición. Dada la enorme dispersión de la población

indígena en el estado, la participación política se desagrega de tal manera que ninguna comunidad queda al margen de la posibilidad de mantener su autonomía por medio de la intervención en los asuntos propios y que, como ya se dijo, resulta fundamental para el mantenimiento de la identidad basada en la tierra.

Lo descrito hasta aquí puede dar la impresión de que todas las comunidades indígenas del país corrieron más o menos con la misma suerte, pero los hechos demuestran lo contrario. Es por eso que el caso oaxaqueño es ejemplar aunque no precisamente común. El despojo y la desaparición de comunidades indígenas enteras fue más bien la regla. No es casual, por lo tanto, que sea el estado de Oaxaca el único que cuente con dos sistemas electorales, sino que es la confirmación de su particularidad histórica lo que legitima ampliamente su dualidad normativa electoral.

62 |

A lo largo del siglo XIX, los indígenas en Oaxaca enfrentarán fuertes presiones para mantener la posesión colectiva de la tierra, sobre todo por la inexistencia en la Constitución federal del reconocimiento de la posesión colectiva de la tierra, pero con el surgimiento de la Revolución en 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, la tenencia colectiva de la tierra se verá legitimada aunque sujeta al reconocimiento del gobierno federal.

El artículo 27 reconoció el derecho de las comunidades a explotar y administrar las tierras de manera colectiva, con lo que se fortalecieron sus prácticas y tradiciones. No obstante, se mantuvo el sistema de garantías individuales y el sistema electoral orientado

a la conformación de la representación política, con lo que se mantuvieron los usos y costumbres pero de manera subordinada y por la fuerza de los hechos.

En todo caso, la Revolución mexicana en Oaxaca se encontró con que los pueblos y sus tradiciones gozaban de buena salud, pues

mientras que en otros estados los pueblos habían perdido sus posesiones a manos de hacendados y empresarios, en Oaxaca seguían siendo los principales poseedores de tierra y el principio fundamental de la organización territorial. Los efectos de la privatización de la tierra y de la pérdida de autonomía local habían sido menos graves (Bailón 2007, 109).

Lo anterior explica directamente que los usos y costumbres expresados en el sistema de cargos y en la asamblea comunitaria como espacio central de la participación política siguieran vigentes y fueran reconocidos por la Constitución local en la década de 1990.

El sistema político conformado en los años posrevolucionarios respetó los usos y costumbres pero los encuadró en el pacto corporativo, ya que los representantes elegidos por la comunidad en la asamblea fueron sistemáticamente registrados por el partido del Estado. La burocracia partidista se benefició al reconocer la legitimidad de los acuerdos de las asambleas comunitarias siempre y cuando fueran después registrados como candidatos del Partido

Revolucionario Institucional (PRI), con lo que se fortaleció ampliamente la hegemonía priista en Oaxaca. En este sentido, las reformas electorales de 1995 en el estado pueden ser interpretadas como una táctica del PRI para mantener su dominio electoral. Concediéndole legalidad a los usos y costumbres se buscó, al mismo tiempo, mantener su presencia en los pueblos. Sin embargo,

Al establecer la distinción entre un régimen de normas consuetudinarias y uno de partidos políticos, los legisladores contribuyeron a modificar las tradicionales reglas del juego... No era una simple casualidad que en la coyuntura de las elecciones municipales de 1995, varias organizaciones hayan abanderado la defensa de los usos y costumbres para oponerse a la intromisión de los partidos políticos en las comunidades oaxaqueñas (Hernández-Díaz 2007b, 48).

64 |

Los resultados electorales a lo largo de la década de 1980 muestran ya una clara tendencia de pérdida de votos por parte del PRI. En 1980 el PRI sólo perdió 17 municipios, contra 33 nueve años después y 76 para 1995 (Hernández-Díaz 2007b, 51). En un contexto de debilitamiento de la capacidad de gestión por parte de los partidos políticos y de la pérdida de prestigio frente a la sociedad, resulta lógico que los usos y costumbres abrieran la puerta para la participación política al margen de las instituciones partidistas o cuando menos al rompimiento de la hegemonía del PRI.



Otro antecedente importante en la legalización de los usos y costumbres en Oaxaca fueron las reformas de 1990 que modificaron los artículos 16 y 25 de la Constitución local, que reconocieron la composición pluriétnica y, en consecuencia, el respeto a las tradiciones y formas de gobierno de las comunidades indígenas respectivamente. Dos años después, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), siendo consecuente con las reformas constitucionales mencionadas, reconoció a los usos y costumbres como procesos electorales legales y legítimos, aunque dejó pendiente su reglamentación.

La reforma de la Constitución oaxaqueña de 1997, que modificó los artículos 29 y 98, continúa el proceso, pues

contiene una excepción al sufragio secreto en la elección de los ayuntamientos regidos por el sistema de usos y costumbres, así como el periodo de duración de su cargo, para adecuarse totalmente a sus tradiciones y sus prácticas democráticas (González 2011, 139).

| 65

Esta reforma resultó muy importante no sólo por el avance en la reglamentación y protección de los derechos de las comunidades indígenas, sino porque finalmente reconoció y legalizó a la asamblea comunitaria y sus mecanismos de elección, dándole existencia jurídica al procedimiento de votación y por lo tanto reconociendo una institución clave para la existencia del sistema electoral en cuestión. Las principales críticas a tales prácticas gi-

raban alrededor de la inexistencia del voto secreto, consagrado en la Constitución federal, lo que podría favorecer la coacción del voto, anulando así la libertad de los ciudadanos para expresar sus preferencias políticas. Para 1998, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas se aborda el problema con mayor profundidad al reconocer que sus prácticas políticas y culturales dependían de que el sistema político las tolerara, pudiendo impugnarlas de acuerdo con las circunstancias. Para evitar lo anterior, en 1998 se reformó la Constitución local nuevamente, esta vez para ampliar la presencia de los usos y costumbres partiendo del reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indios para mantener sus formas de participación política, por ejemplo, al legalizar

66 |

el carácter del tequio como equivalente al pago de contribuciones en especie... el establecimiento de una autoridad y su procedimiento para resolver las controversias derivadas de la prestación del tequio (González 2011, 138).

El tequio<sup>3</sup> es la institución que organiza el trabajo que los individuos hacen a favor de la comunidad y constituye otra forma

---

<sup>3</sup> “... trabajo comunal que se realiza por acuerdo o convocatoria de la asamblea o autoridad, en que se advierte solidaridad de los vecinos para realizar trabajos que beneficien a la colectividad, como la construcción y mantenimiento de caminos, templos, escuelas, y otras obras de beneficio común;” (Martínez 2002, 77).

de la participación política, pues a partir de una decisión de la asamblea se aprueban obras de beneficio común que, dada la poca disponibilidad de recursos públicos manejados por los ayuntamientos, sería imposible realizar.

En el contexto nacional, la reforma del artículo cuarto de la Carta Magna en 1992 —inspirada en el Convenio 169 de la oit— fortaleció las reformas de 1990 en Oaxaca al reconocer que la nación mexicana posee una composición pluricultural. Este hecho representa un cambio cualitativo en la dinámica del Estado nacional pues, al menos de manera formal, cancela una etapa de la historia mexicana que rompe con la ortodoxia liberal fundamentada en el individuo como base de la sociedad y elemento central para la participación política. Empero, la diferencia entre pluriétnico y pluricultural será objeto de discusiones respecto al alcance de cada uno de los conceptos, en virtud de que las consecuencias, en términos de formas de gobierno y de participación, son diferentes.

| 67

A estas reformas hay que agregar el impacto del levantamiento zapatista en Chiapas en 1994, que le dio una gran visibilidad a las cuestiones indígenas en México. Más allá de las interpretaciones al respecto, el movimiento neozapatista logró colocar en el imaginario colectivo el lugar y el papel de las comunidades indígenas en el presente y futuro de la nación mexicana. Y si bien, la dinámica social y política en Oaxaca es la causa fundamental de la existencia de normas consuetudinarias en las elecciones, no es posible comprender las reformas de 1995 sin considerar los acontecimientos de 1994 en Chiapas.

En 1995 se celebraron entonces las primeras elecciones con el sistema electoral dual en Oaxaca y 72% de sus cabeceras municipales llevó a cabo sus procesos bajo el sistema de usos y costumbres. A partir de ese momento inició una nueva etapa en la historia política del estado y del país. Se logró el reconocimiento de las formas de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, coronando una lucha de siglos. Las consecuencias están por verse, pero todo parece indicar que ejercerá una fuerte influencia en el sistema político y en lo que en estos días se ha distinguido como la calidad de la democracia.

Ahora bien, las críticas al sistema electoral de usos y costumbres no han desaparecido y resultan significativas para efectos del presente ensayo porque giran en torno al respeto a los derechos del individuo por encima de la colectividad, piedra filosofal del liberalismo político. En otras palabras, “Estamos ante un conflicto entre el principio de universalidad del voto y el principio de corresponsabilidad y reciprocidad” (Hernández 2011). En este sentido, las críticas han sido agrupadas en tres categorías: “... la intolerancia religiosa, la discriminación contra la mujer y el problema de los derechos humanos individuales” (Carlsen 1999).

Sin entrar de lleno en la polémica habrá que señalar algunas consideraciones al respecto. La cuestión de la intolerancia religiosa no debe considerarse como absoluta y practicada en todos los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres. Además, las variables que intervienen en un conflicto dentro de

las comunidades no pueden reducirse sólo a una, en este caso por cuestiones de fe.

Los conflictos electorales son expresiones nuevas de conflictos antiguos que tienen que ver tanto con el control del territorio como el de las *almas*. Son, de manera inextricable, conflictos materiales e ideológicos (Recondo 2007, 116).

Pero visto desde la perspectiva del principio de reciprocidad, el conflicto cobra otro sentido. Si las minorías religiosas no participan del tequio ni aceptan responsabilidades en el sistema de cargos, la consecuencia inmediata es que no gocen de derechos políticos por el solo hecho de habitar en el territorio de la comunidad (Hernández-Díaz 2007a). Desde la perspectiva liberal se atenta contra los derechos políticos; desde la perspectiva de los usos y costumbres se viola el principio de reciprocidad. No obstante, en lugar de optar por uno u otro principio, lo ideal sería conciliar la libertad religiosa con la participación en el trabajo comunitario, el cual beneficia a todos sus integrantes, independientemente de la fe que profesen.

En lo que se refiere a la discriminación contra las mujeres, el problema va más allá de la simple marginación en la participación política y tiene que ver con que los perfiles exigidos a una mujer para desempeñar un cargo están asociados a su nivel educativo, lo que no es responsabilidad de los usos y costumbres, sino

que representa un problema estructural de la sociedad mexicana en su conjunto y no sólo de las comunidades indígenas. Además, muchas mujeres no se consideran marginadas políticamente, pues al compartir las responsabilidades de un cargo asumido por su pareja consideran que están participando. Con ello no se pretende

justificar la exclusión de las mujeres y la falta de derecho de participación directa, sino para destacar la complejidad de la participación informal que, en la práctica, puede existir dentro de las comunidades (Carlsen 1999).

Por otro lado, al asumir a los usos y costumbres como instituciones en constante cambio, la tendencia parece indicar que cada vez más municipios han abierto las puertas a la participación de la mujer en los asuntos públicos. En la actualidad, 76% de los municipios regidos por el sistema permite votar a las mujeres (González 2011, 344) y participan directamente en comisiones asignadas por la asamblea comunitaria. Una causa importante para comprender el crecimiento de la participación política de las mujeres tiene que ver con la migración.

Las mujeres comienzan a desempeñar cargos públicos que antaño sólo eran ocupados por varones, y asistir a las juntas comunitarias, pero lo hacen porque ellas se han quedado al frente de sus familias cuando los varones han salido de sus localidades en busca de trabajo (Hernández-Díaz 2007b, 68).

Por último, la cuestión relativa a los derechos humanos individuales se circunscribe en realidad al enfrentamiento entre la lógica liberal y los principios comunitarios. En el caso del tequilo

contraviene el artículo 5 de la Constitución federal en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial (Martínez 2002, 77).

Incluso resulta casi imposible renunciar al ejercicio de un cargo o negarse a aceptarlo, aun argumentando perjuicio económico. Aquí nos encontramos nuevamente con dos visiones contrarias de la relación entre el individuo y la colectividad, que deberá ser analizada en un contexto determinado y no a la luz de principios universales articulados por la ideología liberal.

Por lo que atañe al objetivo de este ensayo, es necesario examinar los conflictos generados entre las cabeceras municipales y sus agencias. Una de las causas principales tiene que ver con las asignaciones presupuestarias a los municipios en el marco de la descentralización administrativa emprendida por el gobierno federal y la creación de los ramos 28 y 33.

Esta es una situación con un potencial de conflicto muy grande, pues en alrededor de 100 municipios oaxaqueños, las cabeceras

y las agencias se manejan de manera autónoma... Los habitantes de las agencias acusan a la cabecera de monopolizar recursos (Hernández-Díaz 2007b, 66).

En el caso de la participación política, las autoridades en las agencias, según la Ley Orgánica Municipal, deben ser designadas por los presidentes municipales, pues en estricto sentido son sus auxiliares. Sin embargo, la autonomía de las comunidades no se limita a la cabecera municipal, sino que se extiende a todas ellas independientemente de sus estatus políticos formales reconocidos por el sistema político mexicano.

Resulta interesante constatar que la relación entre cabecera y agencias se articula respetando la autonomía de cada comunidad, por lo que generalmente los habitantes de la cabecera no participan en la elección de las autoridades de la agencia y viceversa.

72 |

este fenómeno podría llevarnos a concluir que se discrimina a las agencias, pero si consideramos que los agentes de policía y municipales deben conocer los problemas de la gente que los eligió es parte de la democracia directa que los elijen como sus representantes y no que sean impuestos desde la presidencia municipal por completo ajenos a los problemas de la agencia (Martínez 2002, 84).



Este sencillo argumento resulta fundamental para la misión de este ensayo, ya que permite localizar el fondo de la sentencia, el principio que la inspiró, la visión que le permitió definir su curso de acción.

## **Comentarios a la sentencia**

El conflicto entre la agencia municipal La Experimental y el ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, tiene como eje central el principio de autonomía de las agencias frente al ayuntamiento. De acuerdo con la Ley Municipal del Estado de Oaxaca<sup>4</sup> en su artículo 68 establece que "... en los casos en que no se hubiere hecho la designación directamente por el Presidente Municipal, se sujetará al siguiente procedimiento...". Asimismo, determina los tiempos en que se llevarán a cabo las elecciones para las autoridades auxiliares, subrayando que en dichas elecciones "... se sujetarán y respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades". Como se desprende de lo anterior, el presidente municipal tiene la facultad de designar

| 73

---

<sup>4</sup> Ley publicada en el Extra al Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el 10 de enero de 2003. El 30 de noviembre de 2010 fue publicada la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que es la que rige en la actualidad, pero el juicio para la protección de los derechos político-electorales promovido por Constantino Hernández Hernández y otros inició en 2009, por lo que se desarrolló bajo la ley municipal de 2003.

a los agentes municipales —que no son otra cosa que autoridades auxiliares—. Entonces, ¿por qué se desconoció al agente designado por el presidente municipal?

De acuerdo con el expediente JDC/06/2009, del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, el magistrado ponente, Ricardo Porfirio Sibaja Ilescas, advierte que el ayuntamiento de San Antonio de la Cal celebró un convenio el 10 de marzo de 2009 con un grupo de ciudadanos de la agencia de policía La Experimental, representada por Constantino Hernández Hernández, donde se acordó emitir la convocatoria abierta para la elección del agente de policía para el 15 de marzo de 2009. Dos días antes, el 13 de marzo, Constantino Hernández y otros miembros de la agencia La Experimental solicitaron al ayuntamiento la suspensión de la asamblea para la elección de autoridades auxiliares porque la convocatoria se oponía a los usos y costumbres de la agencia. El ayuntamiento se negó a suspender la asamblea y el 15 de marzo, autoridades del mismo certificaron y dieron fe de las razones por las que no se llevó a cabo la asamblea comunitaria; al día siguiente, varios ciudadanos de la agencia La Experimental comunicaron al presidente municipal que la asamblea comunitaria se llevaría a cabo el 22 de marzo para elegir al agente de policía. Sin embargo, el 20 de marzo, el ayuntamiento designó y tomó protesta a Florencio Carrillo Ojeda como agente de policía de la agencia en cuestión. Por su parte, los ciudadanos de La Experimental celebraron su

asamblea comunitaria el 22 de marzo y ratificaron en el cargo a Constantino Hernández Hernández.

Según lo anteriormente expuesto, el ayuntamiento, al realizar el convenio para emitir la convocatoria a la asamblea comunitaria de La Experimental renunció al derecho que le confería la ley municipal de designarlo directamente, debiendo entonces sujetarse al artículo 68. El que la agencia no haya respetado el convenio en el que se determinó la fecha de la celebración de la asamblea no le confería al presidente municipal el derecho de designarlo directamente sino, tal como lo ordenó el Tribunal Estatal Electoral, de volver a celebrar la asamblea de acuerdo con los usos y costumbres de la propia agencia. Aquí radica, en mi opinión, el fundamento por el cual la Sala Regional ratifica la sentencia emitida por la primera instancia. Tal vez si el presidente municipal hubiera designado directamente a las autoridades auxiliares antes de firmar el convenio para definir la fecha para realizar la asamblea comunitaria, el Tribunal le hubiera dado la razón al ayuntamiento.

| 75

Habría que subrayar que el ayuntamiento no estaba desconociendo directamente el derecho de los pobladores de la agencia de nombrar a sus autoridades; más bien desconocía la legalidad del proceso, pero en lugar de exigir que se repusiera, para cumplir con las exigencias procedimentales del caso, decidió utilizar sus prerrogativas legales para designar autoridades.

Al existir dos autoridades y ante la imposibilidad de lograr un consenso entre la agencia y el ayuntamiento, Constantino

Hernández interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con la finalidad de ser reconocido como la autoridad legítima. El Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca revocó la designación del ayuntamiento y ordenó la celebración de una nueva asamblea en la agencia para nombrar a sus autoridades. Al ciudadano Hernández no le pareció adecuada la sentencia y presentó un nuevo recurso ante la instancia federal. La Sala Regional resolvió confirmar la resolución del Tribunal local, desconociendo la designación del ayuntamiento, así como declarando infundados los agravios esgrimidos por el quejoso, instruyendo a la asamblea de la agencia a reponer el proceso atendiendo a los usos y costumbres.

76 |

Es aquí donde cobra realidad la suplencia de la queja, ya que al reorganizar los agravios del promovente considera fundamental reconocer el espíritu del artículo 68 de la ley municipal, coincidiendo con el Tribunal Estatal en que se debería reponer la celebración de la asamblea comunitaria de acuerdo con la ley municipal. La magistrada ponente de la Sala Regional, Yolli García Álvarez, recurrió a la suplencia de la queja argumentando 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 autoridades o representantes, conforme a sus propias

normas, procedimientos y prácticas tradicionales, se debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio, la ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes (SX-JDC-0165-2009, 16).

Apoyándose en la tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior, en sesión pública celebrada el 1 de octubre de 2008, con el rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS”, la magistrada García Álvarez se apoyó en la idea de que 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 (Jurisprudencia 13/2008).

| 77

La sentencia atiende varios frentes y demuestra el respeto y la comprensión de los principios fundamentales de los usos y costumbres, pero también reconoce el espíritu de la ley municipal. Por un lado desconoce la designación efectuada por el ayuntamiento y por otro, reconoce que la asamblea de la agencia en la cual fue nombrado el demandante no se sujetó a las condiciones básicas

para legitimar sus decisiones, sobre todo porque la asamblea debe ser convocada por el ayuntamiento y no por los ciudadanos de la agencia; además, el ayuntamiento deberá constatar que el proceso se efectuó respetando los usos y costumbres. La autonomía de la agencia no es absoluta puesto que debe cumplir con ciertos requisitos reconocidos por los usos y costumbres de la comunidad; al cuidar que se cumplan, la sentencia sólo procura que sea la asamblea de la agencia la que reponga el proceso y ejerza su facultad de acuerdo con la ley.

78 |

Por lo que respecta a la parte sustantiva de la sentencia, este reconocimiento pone entonces en primer lugar a la asamblea comunitaria como espacio privilegiado de democracia directa en lugar de favorecer la preeminencia de la representación, en este caso del ayuntamiento en funciones. Es decir, la elección debe descansar en la asamblea comunitaria, en los ciudadanos, y no en los representantes del ayuntamiento. Este hecho coloca así en la cúspide del razonamiento a la dinámica participativa, colocando en un plano inferior a las prerrogativas de la representación. La esencia de los usos y costumbres prevalece y cobra realidad, con lo que se constata que el espíritu de la ley fue plenamente respetado por la sentencia.

Lo hecho puede parecer circunstancial y ordinario pero es evidente que para el juzgador representa un problema, pues su formación profesional se fundamenta en el derecho positivo, para el que el sistema de usos y costumbres resulta difícil de comprender

y de conciliar. Las relaciones entre ambos sistemas deben ser algo visto así, como aspectos complementarios más que como contradictorios. La sentencia evita este dilema y actúa para resolver el conflicto no de acuerdo con los intereses individuales, sino con los principios e instituciones legitimadas por la comunidad, así como por la nación por medio de la Constitución política y las leyes que de ella dimanar.

## Conclusiones

La oposición entre tradición y modernidad ha quedado rebasada, pues no logra romper con la camisa de fuerza que coloca en un callejón sin salida el conflicto entre la comunidad y el individuo. El liberalismo como ideología surge para colocar el acento en la libertad del individuo por encima de la comunidad, o en su caso del Estado-nación, borrando de un plumazo la idea de que el individuo no puede vivir aislado y al margen de la sociedad. En el mundo antiguo, los griegos mantuvieron estrechamente unidas las nociones de ética y política, poniendo por encima de la libertad personal el bien común, que no era otra cosa que la garantía para potenciar la libertad del ser humano. La oposición liberal no existe para el pensamiento griego porque el ejercicio de la libertad sólo puede darse en una comunidad que reconoce la necesidad fundamental del individuo de vivir en sociedad.

La relación entre ética y política se rompe al priorizar el éxito o fracaso de un individuo particular en la búsqueda de la obtención y ampliación del poder, colocando en un segundo plano al bien común, o dicho de otro modo, subordinándolo a la satisfacción de las necesidades personales. Los economistas clásicos reconocieron que el bien público no era otra cosa que la consecuencia del bien privado. Todo individuo, al perseguir su satisfacción personal está, al mismo tiempo, colaborando para la consecución del bien común. Los años han derribado semejante premisa, demostrando que el bien individual, como sabían los griegos, pone en peligro al bien común. Los ciudadanos deben limitar sus aspiraciones y deseos personales aceptando la primacía de la comunidad en las decisiones humanas y reconociendo que dichas aspiraciones sólo pueden ser logradas en un contexto de paz social, reconocimiento mutuo y participación.

80 |

El debilitamiento de la ideología liberal y, en consecuencia, de la idea eje de la preeminencia del individuo sobre la comunidad tomó fuerza en un contexto histórico dominado por las monarquías absolutas, las cuales enfrentan el desafío de una clase emergente, la burguesía, la cual articuló una propuesta de Estado-nación que se empeñó en establecer condiciones de libertad para hacer posible la búsqueda de la felicidad individual. Su éxito fue relativo, pues no logró desaparecer la diversidad cultural y étnica de los países europeos y mucho menos en las colonias. El Estado liberal enfrentó a lo largo de su historia, enorme resistencia al procurar



desaparecer las instituciones sociales que tenían como razón de ser canalizar y organizar la participación política al margen de la ideología liberal.

En el siglo xx, el Estado-nación se configuró alrededor de la reproducción de la mano de obra para garantizar el crecimiento de los complejos industriales y hacer frente a las necesidades de una sociedad de masas. El Estado de seguridad, mejor conocido como Estado de bienestar, fue el esfuerzo más significativo para homogeneizar a la sociedad, estandarizando estilos de vida, normas de consumo y aspiraciones culturales. Empero, su éxito fue relativo porque no logró romper con la diversidad consustancial a las sociedades modernas y poco a poco dejó de ser una garantía para mantener los niveles de ganancia del capital. El Estado neoliberal surge entonces para reorganizar el proceso productivo, desarticulando las bases de las instituciones del Estado de bienestar y la capacidad del Estado-nación para controlar su política económica y financiera. Este hecho tuvo como consecuencia que los partidos políticos dejaran de garantizar la gestión de las demandas sociales ante el desplazamiento de las decisiones importantes hacia las corporaciones y organismos internacionales. En el ámbito interno, las formas de participación política empezaron un proceso de transformación caracterizado por la desconfianza de la ciudadanía hacia el sistema político liberal en lo general y particularmente del subsistema electoral. Se abrieron así las puertas a propuestas nuevas de participación, sobre todo

en los movimientos sociales, pero también se recuperaron y actualizaron formas tradicionales, como los usos y costumbres, que de otro modo hubiesen continuado existiendo en un segundo plano.

La dinámica anterior impactó directamente en el redescubrimiento de la democracia participativa y en la revaloración de los mecanismos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum. Si bien éstos tienen como finalidad apuntalar al subsistema electoral aumentando la participación, en ningún momento pretenden socavar la representación, sino más bien legitimarla. Por su parte, la democracia participativa va más allá, al poner el acento en un mayor control de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas en una comunidad determinada. Procura romper, en la medida de lo posible, la subordinación del gobernado al gobernante, reduciendo su autonomía en la gestión de demandas, sometiénolo a un mayor control por medio de mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas, pero sobre todo colocando a la ética y a la política en un mismo plano.

82 |

En este sentido, los usos y costumbres reaparecen en la escena política precisamente por su vocación participativa, mantenida como herencia de las culturas antiguas pero también potenciada por el ayuntamiento español. A lo largo de varios siglos, los usos y costumbres demostraron su capacidad para mantener sus valores fundamentales al mismo tiempo que se adaptaban al orden colonial y posteriormente al republicano. En el estado de Oaxaca su existencia fue imposible de ignorar y tuvieron que ser respe-

tados a pesar de estar en contra de los principios liberales de las constituciones nacionales. El costo político y social de la negación y la desaparición de los usos y costumbres hubiese sido muy alto, por lo que se tuvo que hacer una excepción al espíritu individualista del liberalismo mexicano. Posteriormente, en el siglo xx, el corporativismo mexicano también utilizó los usos y costumbres para sus objetivos políticos, llegando incluso a legalizarlos, aunque no de manera sistemática, en la Constitución oaxaqueña y después en la ley electoral del estado. A partir de entonces, los usos y costumbres no sólo representan una variable innovadora en el derecho mexicano, sino que además ha planteado un reto a los órganos jurisdiccionales, los cuales han tenido que conciliarlos con el derecho positivo, lo que sin duda genera un dilema al contrastar los derechos constitucionales y el principio de la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

| 83

Y aquí es donde radica el problema central de la sentencia SX-JDC-165/2009 impartida por la Sala Regional Xalapa del TEPJF. Conciliar las normas positivas con las consuetudinarias representa, de entrada un esfuerzo para comprender —sin subordinar irreductiblemente los usos y costumbres al derecho positivo— los principios fundamentales que comparten ambos sistemas. Las sentencias concernientes a este tipo de conflictos se mueven entre el garantismo extremo y la interpretación tradicional de las normas jurídicas y no dudan en echar mano de la suplencia de la queja como herramienta que permita llegar al fondo

de los agravios. La suplencia de la queja además abre la posibilidad de que los ciudadanos que se rigen por los usos y costumbres conozcan y profundicen en el conocimiento del derecho electoral positivo, concibiéndolo como una garantía de sus derechos y no como un obstáculo para su ejercicio.

Si se acepta la idea de que los procedimientos de usos y costumbres no son una amenaza para el desarrollo de la democracia y sí una posibilidad de su fortalecimiento, habrá que reconocer la enorme responsabilidad de los tribunales electorales y la importancia de su labor al respecto. El conflicto que pueda suscitarse entre los usos y costumbres y los principios constitucionales tendrá que ser abordado considerando que los dos sistemas tienen por objetivo final la preservación de la paz social en democracia. Por lo tanto, será necesario alejarse del falso dilema entre tradición y modernidad y asumir que ambos extremos se influyen mutuamente; que la modernidad pasa con el tiempo al extremo de la tradición y que ésta interpela constantemente a lo moderno, influyendo constantemente en su definición. En las condiciones actuales de la democracia en México es necesario preguntarse no sólo cómo los principios constitucionales pueden mejorar la vida de las comunidades que practican los usos y costumbres, sino también cómo éstos pueden retroalimentar a la dinámica social y política formalizada en la Constitución.

## Fuentes consultadas

- Bailón Corres, Moisés Jaime. 2007. La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX. Los orígenes del sistema político oaxaqueño. En Hernández-Díaz 2007a, 87-110.
- Carlsen, Laura. 1999. *Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición*. Disponible en [www.revistachiapas.org/No7/ch7carlsen.html](http://www.revistachiapas.org/No7/ch7carlsen.html) (consultada el 25 de julio de 2011).
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1997. México. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca 1857. En *Las constituciones del Estado de Oaxaca*: Gustavo Pérez Jiménez 1959, 117-38. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Congreso de la Unión.
- Cotta, Maurizio. 1982. Representación política. En *Diccionario de Ciencia Política*. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 1425-1433. México: Siglo XXI.
- Durand Ponte, Víctor Manuel. 2007. Prólogo. En Hernández-Díaz 2007a, 11-34.
- González Oropeza, Manuel. 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones en Oaxaca*. México: TEPJF.

- Hernández Navarro, Luis. 2011. "Usos y costumbres y estabilidad política". *La Jornada*, 18 de enero, sección Opinión.
- Hernández-Díaz, Jorge, comp. 2007a. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- . 2007b. Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural. El caso de Oaxaca. En Hernández-Díaz 2007a, 35-86.
- Hirsch, Joachim. 1996. *Globalización, capital y Estado*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Jurisprudencia 13/2008 "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS" [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Gaceta/gaceta\\_jurisprudencia\\_2\\_3\\_2009.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Gaceta/gaceta_jurisprudencia_2_3_2009.pdf) (consultada el 13 de agosto de 2012).
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 2001. México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- LMEO. Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. 2009. México: H. Congreso del Estado de Oaxaca.
- LGSIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008: México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2010. México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Martínez Sánchez, Francisco. 2002. “Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres”. *Justicia Electoral* 17.
- Maslow, Abraham Harold. 1991. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Offe, Carl. 1988. *Los nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Pasquino, Gianfranco. 1996. Participación política, grupos y movimientos. En *Manual de Ciencia Política*. Gianfranco Pasquino *et al.* España: Alianza Editorial.
- Recondo, David. 2007. Ayutla-Mixes: Genealogía de un conflicto electoral con raíces múltiples. En Hernández-Díaz 2007a, 111-130.
- Rutch, Dieter. 1999. El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, eds. D. McAdam *et al.* Madrid: Istmo.
- Sentencia SX-JDC-165/2009. Actor: Constancio Hernández Hernández y otros. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2009/JDC/SX-JDC-00165-2009.htm> (consultada el 10 de noviembre de 2012).
- JDC/06/2009. Actor: Constancio Hernández Hernández y otros. Autoridad responsable: Ayuntamiento de San

Antonio de la Cal, Oaxaca. Disponible en [http://www.juriselector.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5999:oaxaca-2009-15-jdc-53-jdc-06-2009&catid=1011&Itemid=4118](http://www.juriselector.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5999:oaxaca-2009-15-jdc-53-jdc-06-2009&catid=1011&Itemid=4118) (consultada el 10 de noviembre de 2012).

Tesis S3EL 024/2000. PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. *Compilación oficial. Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, 838-839.

— TS3EL 047/2002. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 839-840.

88 |

Villoro, Juan. 2006. *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wallerstein, Immanuel. 2005. *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.

Zabludovsky, Gina. 1995. *Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo*. México: Miguel Ángel Porrúa.





*Usos y costumbres y participación política en México*, de la colección Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas, se terminó de imprimir en agosto de 2018 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares.

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL  
CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SX-JDC-165/2009

**ACTORES:** CONSTANTINO  
HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ Y  
OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ESTATAL  
ELECTORAL DE OAXACA

**TERCERO INTERESADO:**  
AYUNTAMIENTO DE SAN  
ANTONIO DE LA CAL, OAXACA

**MAGISTRADA PONENTE:**  
YOLLI GARCÍA ALVAREZ

**SECRETARIOS:** JOSÉ ANTONIO  
MORALES MENDIETA Y  
CLAUDIA DÍAZ TABLADA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a  
seis de octubre de dos mil nueve.

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio para la  
protección de los derechos político-electorales del  
ciudadano promovido por Constantino Hernández  
Hernández, Margarito Israel Silva Sánchez, Sara Wong  
Ramírez, Yanet Ramírez, Minerva Yolanda Saavedra,  
Griselda Elizabeth Hernández Martínez, Esteban Javier

Santos, Francisco Santiago Soriano, Artemio García Santos, Ermilo Reyes Cruz, Ruperto López López, Santiago Luis Marcos, Mauro Cuevas Hernández, Julián Amador Gómez, Angel Salvador Jiménez López, Lucila Ballazar, Soledad Vera Gómez, Ana Line Barriga González, Alma Olivia García Barriga, Laurentino Zarate Z., Jorge Martínez Reyes, Virgilio García Martínez, Lila Ríos Muñoz, Oscar Antonio Domínguez, Tenochtlí Iván López, Juana Luna Ordaz, M. Gudelia Santibáñez A., Abundio Hernández Fructuoso, Tomás Carreño R., Jaime Nicolás A., María de los Angeles Cholula Jiménez, Elvira de los Angeles Jiménez López, G. Blanca Pérez Cervantes, Sebastián Jiménez López, Miguel Angel Jiménez Lopez, J. Leonor Jiménez, Moisés A. Nuñez Leyva, Edith Padilla López, Francisca García M., Felistas Méndez, Sara Gazpar Robles, Rodolfo Saavedra A., Agustín Carlos R., Fernando Rodríguez Luis, Rogelio Olmedo, Ricardo Reyes L., Carmen Gisela Cruz Illescas, Lidia Ma. Mendoza, Eva Irma García M., Eva Sanjuan García, Adán Sanjuan, Néstor A. Sanjuan García, Teresa García M. (ilegible), Raúl Santiago G., Fredy Rios A., Angélica M. Quiroz A., Dinorath Elena Quiroz A., Simeón Leneos Marcial, (ilegible), Alejandro González Jiménez, Teresa Bravo Pérez, Yolanda Santiago, Teresa Guadalupe, Doralí Andrés Pascual, María Belem Santiago Ramírez, Suárez Ríos Rosa Elizabeth, Javier Alejandro García, Ramiro García, Ana Aguilar Martínez, Sidronio Justino, Darío Santos Paz, Leodegario Santiago, Carlos

Eduardo Cruz Carreño, Gregorio Méndez R., María Lavariega, Concepción Ramírez Nolasco, Leonardo E. Ruiz, María Luisa Castellanos González, Jacinta Rojas Ramírez, Angelina Hernández H., Hugo Aguilar M., Claudia Ramírez Pérez, Luisa Pérez Méndez, Florenzo Lazaro Cruz Pérez, Jaime Angeles, Dolores Rangel Luna, Leonardo Gómez López, F. María López Almaraz, Verónica M. López Saavedra, Cristina Herrera M., Maurilia Méndez Lara, Juliana García Santos, Victor Adrián Betanzos García, María Magdalena García G., Consuelo Vargas López, Candida López Cruz, Berta Calvo, Severiana Vázquez Lara, Esperanza Hernández Díaz, Williams González Morales, Adui Guadalupe Hernández, Raquel López López, Gloria Yazmín Hernández, Juan Pérez (ilegible), Victorino Ruiz Hernández, Rosario Julieta Hernández Martínez, Jovita Martínez Reyes, Nahum Miguel Hernández, Angeles Vargas Sagrario Lorena, Hernández Martínez Daniel Abel, Hernández Angeles Monserrat L., Eliceo Alonso G., Oralia V. Rojas López, Elpidia Erba López Arango, Otilio Rojas López, Jennyfer Calvo Gómez, Adela S. Gómez Rueda, Edher A. Gómez Gómez, Gabriel Cruz Gómez, Sánchez Ríos Liliana Griselda, Carmen Cruz Hernández, Esperanza Bustamante R., y Evangelina Arellanes R., contra la resolución de diez de septiembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, dentro del expediente número JDC/06/2009 y;

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** Del escrito inicial de demanda del presente juicio, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a)** El Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, en sesión ordinaria de veinte de marzo de dos mil nueve, designó y tomó protesta al ciudadano Florencio Carrillo Ojeda, como agente de policía de la Agencia “La Experimental”, perteneciente a dicho municipio.

**b)** El veintidós de marzo del presente año Constantino Hernández Hernández, Raúl Santiago García, Edith Araceli Santibáñez Bohórquez y Juana Leonor Jiménez Miguel, convocaron a los vecinos de la agencia “La Experimental” a una asamblea comunitaria, en la cual, aparentemente, se decidió ratificar a los mencionados ciudadanos como funcionarios de dicha agencia de policía.

**c)** El veinticinco de marzo del año que transcurre, Constantino Hernández Hernández y otros, interpusieron juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en contra de la designación de Florencio Carrillo Ojeda como agente de policía en la localidad “La Experimental”, y ante la falta de reconocimiento de los resultados obtenidos de la

asamblea presuntamente celebrada el pasado veintidós de marzo, atribuidos al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

Dicho juicio fue remitido a esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y radicado bajo el número SX-JDC-67/2009.

**d)** Mediante acuerdo del pasado quince de abril, esta Sala determinó la reconducción del medio de impugnación, a efecto de que el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, lo tramitara, conociera y resolviera como juicio local para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

**e)** El diez de septiembre siguiente, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca resolvió el juicio referido, dentro del expediente JDC/06/2009, haciendo la notificación respectiva en la misma fecha, y cuyos puntos resolutiveos son los siguientes:

**“PRIMERO.** Este Tribunal fue competente para conocer y resolver el presente Juicio para la Protección de los derechos Político Electorales del Ciudadano en los términos del considerando primero de esta resolución.

**SEGUNDO.** Se desecha la demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales, por lo que respecta a los ciudadanos Domingo Cruz Reyes, Lidia Méndez Aquino, Alejandro Vázquez Medina, Leova Almaráz Almaraz, Rosario Julieta Hernández Martínez, Griselda Elizabeth Hernández Martínez, Jovita Martínez Reyes, María Teresa Vargas Velasco, Ernestina Ruiz escamilla, Idelfonso Julian Amador Ruiz, Donalda Romero Romero, Irma Gutiérrez Ruiz, Martha Vargas S.,

Panfilo Calbo Gómez o Panfilo Calvo N, Georgina Pérez Santos, o Gregoria Pérez santos, Fernando Rodríguez Luis, Sara Gaspar Robles, Hursulino García Pérez, Leonardo E. Diaz y Claudia Ruiz Pérez, Marcos Ramos Pérez, Victor Hugo Ruiz Soto, Roberto Marcos Morales, Ricardo S. Martínez o Ricardo Gabriel Mtz., Juan Silverio Pérez C., Damaris Caballero Arango, M. Gudelia Santibáñez Arellanes, Mayra Casarez García, Florencia Zurita Hernández, Sidronio Justiniano Carrera, Emiliano Justiniano Zurita, Guillermo Justiniano Zurita, Gregorio Méndez Ruiz, Margarita Bautista Pacheco, Sara Cristina Herrera Mirón, Rosalba Edith Soriano Hernández, María Isabel Soriano Hernández, Noel Joel Reyes Guzmán, María Isabel Guzmán Cruz, Keila M. Quiroz Alvarado, Tabita Quiroz Alvarado, Alfredo Quiroz A., Virginia Angélica Quiroz García, Manuela Alvarado Muñoz, Blas Gómez María, Berta Calvo, Jennyfer Calvo Gómez, Belén Devora Aguilar, Paola Manuela Mendoza Martínez, Nestor Sanjuan García, Manuel Velásquez Sánchez, Asela C. Ramírez García, Josué García Méndez, Sara Hernández Meraz o Sara Hernández Morez, Lorenza Engracia Bernave H., Francisco Mata Gaytan, Maribel Fernández Wong o Maribel Hernández Wong, Eva Sanjuan Garcia, Eva Irma García Martínez, Carlos Ramírez Gómez, Juventino Noe Ramírez Gómez, Olga Ivonne Martínez Landeta, Hermilo Reyes Cruz, Carmelita López Cruz, M. Esmeralda Jiménez López, Dionisio Jiménez López, Gloria López Cruz, Adalberto Mauricio Cruz, Soledad Gutiérrez Ángeles, Oliver Dayan Zarate Cuevas, Catalina Laura Delta, Esperanza Elena Cortes Gaspar, Alejandra Reyes Hipolito, Cinthya Karen Hernández Santibañez, Judith Noemi Santibañez Bohorquez, Yolanda Santiago Rojas, Francisco Espina Méndez, Judith Quintas Mantecon, Ignacio Ramírez García, Gabriel Cruz Gómez, Irais Santiago Alamaraz, Manuela Martha Hernández Martínez, Hernández Ángeles Monserrat Lorena, Lilia Ramírez Ceballos, Simeón Venegas M., Sara Ortiz López, Teófila Ortiz López, Sabas Alvarado Ruiz Valentín, Rosalía Ruiz Ortiz, María de Lourdes Jiménez García, Mauricio Cruz Gómez, Adalberto Héctor Cruz Valencia, Neftali Cruz Bohórquez, Lucio Gallegos González, Hiram López Cortes, Agustín García López, Artemio García Santos, Isabel Teresa Herrera Mirón, Sarai Cruz Saavedra, Carolina García García, Edgar García García, Everardo Lorenzo García Gaspar, Josefina López Pacheco, Abraham Ermitaño López Espejo, Nely Arcelia Gaspar Méndez, Esteban Manuel Gaspar Méndez, Rosario Silva Sánchez, Flor Salustia Bautista Silva, Reyna del Carmen López



Saavedra, Hilda López Cortez, Claudia Elizabeth Cruz Bohórquez, Oscar Antonio Domínguez, Elisa Beatriz Soto García, Elvira de los Ángeles Jiménez López, Andrés Salvador Jiménez L., Ángel Salvador Jiménez L, Angelina Hernández López, García Hernández Evangelina, María López, Eugenia Vásquez Calvo o Epargina Vásquez Calvo, Irais Elideth González Vásquez, Enrique González Enríquez, Moisés Jiménez López, Isabel Jiménez García, Marina García Cruz, Mercedes Jiménez García, Dieguez Santana Nicolás, Morales Santiago María Margarita, Jiménez García José Manuel, Guadalupe Osorio González, María de los Ángeles Cholula Jiménez, Sebastián Jiménez López, Enrique Jiménez López, Miguel Ángel Jiménez López, Gregoria Blanca Pérez Cervantez, Lidia Venancio Hernández, Eliseo Alonso García, Francisco Joaquín Hernández García, Ignacio Fernando Ramírez Quintas, Felicitas Méndez Aquino, Ceveriana Vásquez Lara, Edgar Antonio Hernández Martínez, Adelaida Aguilar Pérez, Miguel Ángel Hernández Martínez, Nahúm Miguel Hernández Martínez, Pedro Hernández Martínez, Ubaldo Quiroz Castañeda, María Isabel Quiroz A., Erik Gil Sánchez o Erik Gil Sánchez Ríos, Doralí Andrés Pascual, María Rosa Colmenares, Cristian Santos Vargas, Carlos Franco Pérez Méndez, María Guadalupe Domi López Domínguez, Daniel Abel Hernández Martínez, Sagrario, Lorena Ángeles Vargas, Juana Luna Ordaz, Lucila Baltazar Galván, Candida López Cruz, Irene López Cruz, Raúl Santiago García y Alejandro González Jiménez, en términos del considerando segundo de este fallo.

**TERCERO.** La procedibilidad del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano que se promueve, se encuentra plenamente sustentada en las disposiciones constitucionales y legales a que se hace referencia en el considerando tercero de la presente.

**CUARTO.** Resultan fundados los agravios en términos del considerando séptimo de este fallo, en consecuencia se revoca la determinación del Honorable Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, acordada y aprobada en sesión de veinte de marzo de dos mil nueve.

**QUINTO.** Se ordena al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, que en un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en que se le notifique esta sentencia, designe al agente de policía propietario, agente de policía suplente, tesorero y secretaria de la Agencia La Experimental San Antonio de la Cal, Oaxaca, los que deberán permanecer en el cargo hasta el momento en que tomen posesión el agente de policía

que resulte electo en la asamblea comunitaria de la referida agencia.

**SEXTO.** Se ordena a la autoridad señalada como responsable en este juicio que lleve acabo la elección de agente de policía propietario, agente de policía suplente, tesorero y secretaria de la Agencia la Experimental San Antonio de la Cal, Oaxaca, observando los usos y costumbres propios de esa comunidad.

**SÉPTIMO.** La elección la deberá llevar a cabo en un plazo no mayor a quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efecto la notificación de la presente ejecutoria.

**OCTAVO.** Se apercibe a la autoridad responsable que en caso de incumplimiento a lo ordenado en la presente resolución, se hará acreedora a una de las sanciones previstas en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca.

**NOVENO.** La autoridad responsable, en u plazo de dos días hábiles cotados, a partir del momento en que de cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia deberá remitir a este órgano jurisdiccional copia certificada de las constancias relativas que demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria.

**DÉCIMO.** No ha lugar a ordenar al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, reconozca el resultado de la asamblea comunitaria celebrada el veintidós de marzo de este año, en la agencia de policía de la Experimental San Antonio de la Cal, Oaxaca, en términos del considerando octavo de esta sentencia.

(...)"

## **II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.**

a) El dieciséis de septiembre de la presente anualidad, Constantino Hernández Hernández y otros presentaron demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, a fin de controvertir la resolución antes mencionada.

**b)** Durante la tramitación atinente, en fecha veintidós de septiembre del presente año compareció con el carácter de tercero interesado el Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, por conducto de Pedro Margarito Santiago López, Síndico Municipal, ya que en términos del artículo 51 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, el citado funcionario tiene la representación jurídica del municipio.

**c)** El veintitrés del mismo mes, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el oficio número TEE/P/205/2009 signado por el Presidente del Tribunal referido, mediante el cual remitió la demanda en comento, sus anexos, el informe circunstanciado y demás documentación relativa a la tramitación del medio de impugnación promovido.

**d)** En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional, acordó integrar el expediente SX-JDC-165/2009, así como turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Yolli García Álvarez, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF/SRX/SGA-654/2009, emitido por el Secretario General de Acuerdos.

e) El veintinueve de septiembre de dos mil nueve, la Magistrada Instructora radicó y admitió a trámite la demanda del juicio de mérito, toda vez que fue presentada en tiempo, además de satisfacer los requisitos formales a que se refiere el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reservó el cierre de la instrucción.

f) Por auto de seis de octubre del presente año, se declaró cerrada la instrucción del juicio de mérito, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, la cual ahora se pronuncia al tenor de los siguientes:

## **C O N S I D E R A N D O S**

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, párrafo primero y 195, fracción IV, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, 6, párrafo 3, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el cual los actores aducen violaciones a sus derechos, por parte del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, al no respetar los usos y costumbres de la comunidad, y no reconocer una asamblea en la que se eligieron a las autoridades de la agencia de policía en la localidad “La Experimental” del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, entidad que corresponde a esta Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral.

**SEGUNDO. Causales de Improcedencia.** La responsable señala que por lo que hace a los ciudadanos Margarito Israel Silva Sánchez, Sara Wong Ramírez, Yanet Ramírez, Esteban García Santos, Francisco Santiago Siriano, Santiago Luis Marcos, Soledad Vera Gómez, Alma Olivia García Barriga, Virgilio García Martínez, Abundio Hernández Fructuoso, Jaime Nicolás A, Elvira de los Angeles Jiménez López, Moisés A. Núñez Leyva, Edith Padilla López, Carmen Gisela Cruz Illescas, María Belem Santiago Ramírez, Suárez Ruiz Rosa Elizabeth, Ramiro García, María Lavariega, Carlos Eduardo Cruz Carreño, María Luisa Castellanos González, Hugo Aguilar M, Claudia Ramírez Pérez, Florencio Lázaro Cruz Pérez, Jaime Angeles, Dolores Rangel, Leonardo Gómez López, María López Almaraz, Consuelo Vargas López, Esperanza Hernández Díaz, Williams Glz. Morales, Adui Guadalupe Hernández,

Raquel López López, Gloria Yazmín Hernández, Victoriano Ruiz Hernández, Adela Gómez Rueda, Oralia V. Rojas López, Elpidia Erba López Arango, Otilio Rojas López, Edher A. Gómez Gómez y Javier Alejandro García, se actualiza la causal de improcedencia relativa a que no agotaron la instancia previa, ya que no promovieron el juicio para la protección de los derechos político electorales a nivel local, por lo que carecen de interés jurídico para impugnar la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.

En relación con lo anterior cabe señalar, que contrario a lo sostenido por la responsable, de la revisión del juicio ciudadano promovido en la instancia local se advierte que Elvira de los Angeles Jiménez López sí compareció ante dicha autoridad jurisdiccional, motivo por el cual, dio cumplimiento con el requisito de agotar la instancia previa.

Sin embargo, por lo que hace a los demás ciudadanos mencionados, se actualiza la causal de improcedencia hecha valer, toda vez que el artículo 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral refiere que los medios de impugnación serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales.

Además el artículo 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que establece la procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sólo cuando el actor hubiere agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en aptitud de ejercer la acción impugnativa, con la finalidad de defender el derecho político-electoral presuntamente violado.

De lo anterior se advierte que, para promover los medios de impugnación en materia electoral federal y, específicamente, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, salvo determinadas excepciones, es requisito de procedibilidad agotar, en forma previa, las instancias establecidas en las normas jurídicas aplicables al caso particular, a fin de combatir los actos o resoluciones que causen molestia a los interesados y lograr así su revocación, modificación o anulación.

En el presente asunto, de la revisión de las demandas presentadas ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca y ante esta Sala Regional se advierte que efectivamente los mencionados ciudadanos no agotaron la instancia ante el tribunal estatal, motivo por el cual no pueden venir ante esta instancia federal a impugnar una resolución que no les genera una afectación, originando con ello la falta de interés jurídico.

En ese orden de ideas, sólo puede iniciarse un procedimiento por quien afirmando una lesión en sus derechos político-electorales, pide a través del medio de impugnación idóneo, ser restituido en el goce del mismo, es decir, que éste sea apto para poner remedio a la situación irregular denunciada, por lo anterior, se surte la causal de improcedencia invocada. De ahí que se deba sobreseer el presente juicio respecto a los actores mencionados previamente, con excepción de Elvira de los Angeles Jiménez López, por los motivos anteriormente señalados.

Por otro lado, la responsable refiere, por lo que hace a los ciudadanos Griselda Elizabeth Hernández Martínez, Artemio García Santos, Hermilo Reyes Cruz, Julián Amador Gómez, Ángel Salvador Jiménez López, Lucila Baltazar, Oscar Antonio Domínguez, M. Gudelia Santibáñez A., María de los Angeles Cholula Jiménez, G. Blanca Pérez Cervantes, Sebastián Jiménez López, Miguel Ángel Jiménez López, Felicitas Méndez, Sara Gaspar Robles, Fernando Rodríguez Luis, Lidia Ma. Méndez, Eva Irma García, Eva San Juan, Néstor A., San Juan García, Raúl Santiago G., Simeón Venegas, Alejandro González Jiménez, Yolanda Santiago, Dorali Andrés Pascual, Gregorio Méndez R, Angélica Hernández (quizo decir Angelina Hernández López, persona que compareció en la instancia local y ante esta Sala), Cristina Herrera M., Cándida López Cruz, Berta Calvo, Severina



Vázquez Lara, Rosario Julieta Hernández Martínez, Jovita Martínez Reyes, Nahúm Miguel Hernández, Ángeles Vargas Sagrario Lorena, Hernández Martínez Daniel Abel, Hernández Angeles Monserrat L., Eliceo Alonso G., Jennyfer Calvo Gómez, Gabriel Cruz Gómez, Evangelina Arellanes R. y Sidronio Justiniano, se actualiza la causal de improcedencia relativa a que si bien promovieron el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, lo cierto es que se desechó la demanda de los citados ciudadanos, situación que no controvierten en el presente juicio.

Este órgano jurisdiccional considera que es inatendible la causal de improcedencia hecha valer por la responsable, ya que dicha alegación no encuadra en los supuestos de improcedencia previstos en el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además, independientemente de que a los referidos ciudadanos se les haya desechado el medio de impugnación en la instancia local, ello no significa que no puedan acudir ante esta instancia federal a impugnar la resolución local, ya que tal situación no les coarta su derecho de impugnar una resolución que consideran les genera un agravio, finalmente por cuanto hace a si combaten o no las consideraciones de la resolución que se impugna, es una cuestión que se analizará en el estudio de fondo.

No pasa desapercibido para esta Sala que de la revisión de la resolución impugnada se advierte que contrario a lo afirmado por la responsable, en el caso de Julián Amador Gómez se consideró que tenía interés jurídico, y por consiguiente la responsable entró al estudio de fondo del asunto del referido ciudadano, por lo que no hubo desechamiento alguno.

**TERCERO. Estudio de Fondo.** Con fundamento en el artículo 23, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, supliendo la deficiencia en la expresión del agravio, esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación precisa, 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 autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, se debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio, la ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior, en sesión pública celebrada el primero de octubre de dos mil ocho, con el rubro: "COMUNIDADES

INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES".

Deviene **infundado** lo alegado respecto a que la responsable no respetó el derecho de los actores de elegir a sus autoridades auxiliares, atendiendo a los usos y costumbres establecidos en su comunidad, en atención a las siguientes consideraciones:

En relación a lo anterior cabe señalar que contrario a lo expresado por los recurrentes no existe una violación a sus derechos político-electorales ya que de las constancias que obran en autos se advierte que la sesión celebrada el veinte de marzo del presente en la que el ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, determinó nombrar al ciudadano Florencio Carrillo Ojeda, como Agente de Policía en la localidad de "La experimental" carecía de fundamentación y motivación ya que se omitió seguir el procedimiento respectivo, y lejos de que se llevara a cabo una elección democrática atendiendo a los usos y costumbres del lugar, el mencionado agente de policía fue nombrado directamente por el cabildo, motivo por el cual la responsable acertadamente revocó dicha designación, así como el resto de los nombramientos.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 65, 66, 67 y 68 de la ley municipal, así como del

acta de asamblea celebrada en “la experimental” el treinta de diciembre de dos mil siete en la que se realizó una designación al mismo cargo, y en cual se precisan los usos y costumbres de la comunidad, se advierte que el procedimiento y las formalidades que se deben seguir son los siguientes:

- a)** El ayuntamiento debe convocar a una asamblea.
- b)** La asamblea deberá ser presidida por la autoridad que esté en funciones, esto es, el agente de policía en turno.
- c)** Se realizará el pase de asistencia.
- d)** Se hará la instalación legal de la asamblea.
- e)** Se integrará la mesa de los debates.
- f)** Se dará lectura del acta anterior.
- g)** La asamblea deberá determinar si quiere ratificar a los que ya se encuentran en el cargo, o nombrar nueva autoridad.
- h)** En caso de que acuerde nombrar nueva autoridad, se hará la designación de la nueva integración de la agencia de policía mediante elección democrática por parte de los habitantes de la localidad.
- i)** Deberá presenciar la asamblea algún representante del ayuntamiento a fin de que constate el respeto a los usos y costumbres, y para que al término de la designación de las personas que representarán a la agencia de policía, realice la toma de protesta respectiva.

**j) Clausura de la asamblea**

De lo previamente señalado se observa que el nombramiento realizado por el cabildo, resulta contrario al procedimiento antes descrito ya que se trató de una designación directa y no de una elección.

Como consecuencia de lo anterior, y a fin de que no existiera un vacío en la Agencia de Policía de “La Experimental”, la responsable adecuadamente ordenó al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, para que en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a su notificación, designara de manera interina al agente de policía propietario, agente de policía suplente, secretario y tesorero, cuya permanencia sería hasta en tanto se elija a un nuevo agente de policía mediante Asamblea Comunitaria y atendiendo a los usos y costumbres establecidos en el lugar.

Además, fue correcto que la responsable ordenara la celebración de la elección respectiva en un plazo no mayor de quince días, a partir del día siguiente a su notificación, ya que dicha designación debe realizarse de manera pronta, atendiendo a que las mencionadas autoridades municipales auxiliares, apoyan de manera permanente a los ayuntamientos en la realización de diversas actividades dentro de las que se encuentran cuidar el orden, la

tranquilidad de los vecinos, así como coadyuvar en acciones de bienestar de la comunidad entre otras.

Ahora bien, por lo que hace al argumento de que le agravia el no reconocimiento del resultado de la asamblea de veintidós de marzo de dos mil nueve en la agencia de la policía experimental, es necesario precisar que la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca en su Capítulo XI establece lo siguiente:

**ARTICULO 65.-** Son autoridades municipales auxiliares:

I.- Los agentes municipales; y

II.- Los Agentes de policía.

Por cada agente municipal o de policía, habrá un suplente.

**ARTICULO 66.-** Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos y por consiguiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen conforme lo determine la presente Ley.

**ARTICULO 67.-** Los agentes municipales y de policía durarán en su cargo 3 años o el tiempo que determine sus usos y costumbres, pudiendo ser removidos a juicio del ayuntamiento en cualquier tiempo por causa justificada, que deberá calificarse por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, llamándose a los suplentes; si éstos no se presentaren se designará a los substitutos en los términos de esta Ley.

**ARTICULO 68.-** La elección de autoridades auxiliares, en los casos en que no se hubiere hecho la designación directamente por el Presidente Municipal, se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión de los ayuntamientos, y precisamente el primer domingo del mes de febrero éste lanzará la convocatoria para la elección de agentes;

II.- La elección se llevará a cabo el último domingo del mes de febrero, o en su caso, en las fechas señaladas por el ayuntamiento teniendo como fecha límite el 15 de marzo. Entrarán en funciones al día siguiente de la elección.

En la elección de las autoridades auxiliares se sujetarán y respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades.

**ARTICULO 69.-** Corresponden a los agentes municipales y de policía las siguientes obligaciones:

- I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el ayuntamiento así como las disposiciones legales federal y estatal y reportar ante el presidente municipal, las violaciones a las mismas;
- II.- Informar al presidente municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;
- III.- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;
- IV.- Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento;
- V.- Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;
- VI.- Informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas;
- VII.- Informar al ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por este, y remitirle en forma mensual la documentación comprobatoria respectiva;
- VIII.- Cuidar y proteger los recursos ecológicos con sujeción a la ley aplicable; y
- IX.- Las demás que le señalen las leyes, reglamentos o acuerdos del ayuntamiento.

De lo anterior se advierte que los Agentes de Policía son autoridades auxiliares municipales que actúan en sus jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos, y tienen como atribuciones, mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos entre otras; además durarán en el cargo tres años o el tiempo que determinen sus usos y costumbres, pudiendo ser removidos antes cuando exista una causa justificada que deberá calificarse por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

Ahora bien, con base a lo anterior y de las constancias que obran en autos, se advierte que en la asamblea comunitaria de treinta de diciembre de dos mil siete los ciudadanos de la agencia "La Experimental" de San Antonio de la Cal, Oaxaca, eligieron para el periodo dos mil ocho, a los ciudadanos Constantino Hernández Hernández, Martín Hernández Ramírez, Irma Ramírez Hernández y Araceli López Sánchez en los cargos de agente propietario, agente suplente, secretaria y tesorera respectivamente.

En sesión de cabildo del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca de seis de febrero de dos mil nueve, el mencionado ayuntamiento desconoció legalmente como autoridad auxiliar al ciudadano Constantino Hernández Hernández debido a su mal comportamiento y no sujetarse a las prácticas de elección de autoridad auxiliar que rigen al municipio, al no respetar las tradiciones usos y costumbres y prácticas democráticas de la propia agencia de policía.

El diez de febrero del presente año se le notificó al ciudadano Constantino Hernández Hernández dicha determinación, precisando los motivos de su desconocimiento como agente de policía para el año dos mil nueve, señalando que todo acto que realice posterior a esa fecha no queda avalado por el ayuntamiento y será



ilegal, debiendo realizar la entrega recepción de la oficina el día doce de febrero del año en curso a las diez horas.

El doce de febrero del año en curso se constituyó el síndico municipal siendo aproximadamente las diez horas con treinta minutos del mencionado día en las instalaciones de la agencia, encontrándose cerrada la oficina.

El trece de febrero del presente año por segunda ocasión se constituyó nuevamente el Síndico Municipal en la agencia siendo las trece horas y la oficina se encontraba nuevamente cerrada, por lo que en atención al desacato a lo acordado por el cabildo, la entrega recepción se llevaría a cabo el domingo quince de febrero del año en curso a las doce horas.

Por acuerdo de diez de marzo de dos mil nueve firmado por el Presidente Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, un grupo de ciudadanos de la agencia de policía la experimental, Constantino Hernández Hernández en calidad de expolicía y como testigos el Subsecretario de Gobierno y el Director de Gobierno, cuyo asunto a tratar es el lanzamiento de la convocatoria para la elección de agente de policía de "La Experimental", en la que estará presente la autoridad municipal para constatar el resultado y tomar la protesta.

Ahora bien, en el presente caso la asamblea celebrada el veintidós de marzo del presente año carece de validez, ya que quien convocó fue el ciudadano Constantino Hernández Hernández quien al momento de hacerlo ya no ostentaba el cargo de agente de policía, por lo que ya no tenía facultades para ello; ya que fue destituido desde el pasado seis de febrero del año en curso, tal y como consta en el acta de sesión de cabildo de la misma fecha, y en el oficio de diez de febrero del presente año mediante el cual se le comunicó al referido ciudadano que el ayuntamiento lo desconocía como autoridad auxiliar, por lo que en dicho momento estuvo en posibilidad de controvertir su destitución, y al no hacerlo, deviene en un acto consentido que por ende no puede ser estudiado por esta Sala.

Asimismo, en la mencionada asamblea no estuvo presente ningún integrante del cabildo que validara que en la elección se respetaran los usos y costumbres establecidos en la comunidad, así como tampoco se realizó la toma de protesta respectiva, además dicha asamblea no fue resultado de una convocatoria emitida por el ayuntamiento, lo anterior, deviene en una elección carente de valor y que por lo tanto no puede ser reconocida jurídicamente.

Tomando en cuenta lo anterior, la responsable al resolver, lo hizo de manera adecuada y con estricto apego a la ley, motivo por el cual contrario a lo afirmado por los

actores, esta Sala Regional considera que el fallo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado.

Por lo que hace a la falta de congruencia por omitir considerar el escrito mediante el cual se le solicitó a la autoridad municipal compareciera a la celebración de la asamblea del día veintidós de marzo de dos mil nueve, se estima **inoperante** en atención a las siguientes consideraciones:

De la revisión de la resolución impugnada se advierte que tal como lo refieren los actores la responsable no valoró la mencionada probanza, sin embargo, tal hecho resulta intrascendente, ya que en el caso de que la hubiera tomado en cuenta en nada cambiaría el sentido del fallo, toda vez que lo que se desprende de dicho documento de fecha dieciséis de marzo del presente año y con sello de recibido del diecisiete siguiente a las veinte horas con diez minutos, que Constantino Hernández Hernández, Raúl Santiago García, Leonor Jiménez Miguel y Edith Araceli Santibáñez Bohorquez hacen una cordial invitación al Presidente Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, para que asista personalmente o nombre un representante que de fe de la asamblea comunitaria a celebrarse el veintidós de marzo del año que transcurre.

Además, se precisa en dicho oficio que el propósito de la referida asamblea sería el de ratificar o nombrar a la

autoridad de la agencia de policía, aún y cuando ya se había realizado una asamblea previa resultado de una convocatoria lanzada por el propio ayuntamiento para elegir a la mencionada autoridad.

Ahora bien, así como ya se señaló, no se dio cumplimiento con el procedimiento para la elección de agente de policía, ni tampoco se siguieron todas las formalidades requeridas, y aun cuando se hubiera valorado dicha probanza, la conclusión a la que se llegaría sería la misma. De ahí la inoperancia del agravio.

No pasa inadvertido para esta Sala Regional que el treinta de septiembre del año en curso se recibió vía fax y posteriormente el cinco de octubre vía mensajería, un oficio signado por el Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, mediante el cual remite un oficio firmado por el licenciado Pedro Margarito Santiago López en su carácter de Síndico Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, en el que informa que en cumplimiento a la sentencia de diez de septiembre del presente año, se llevó a cabo la asamblea para elegir agente de policía de la experimental, la cual tuvo verificativo el veinticuatro de septiembre del año en curso, siendo electos los ciudadanos Constantino Hernández Hernández, como Agente Propietario, Santiago García, suplente de agente de policía, Yolanda Nuñez Miguel, secretaria y Edith Santibáñez Bohórquez como tesorera; sin embargo, no se remite acta

de asamblea alguna en la que se advierta que los integrantes del ayuntamiento dieron fe de la mencionada elección y hayan tomado la protesta respectiva, por tanto no se dan los extremos para considerar que el presente asunto ha quedado sin materia.

En consecuencia, lo procedente es **confirmar** la resolución de diez de septiembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, dentro del expediente número JDC/06/2009.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se **sobresee** el presente juicio por cuanto hace a los ciudadanos Margarito Israel Silva Sánchez, Sara Wong Ramírez, Yanet Ramírez, Esteban García Santos o Esteban Javier Santos, Francisco Santiago Siriano, Santiago Luis Marcos, Soledad Vera Gómez, Alma Olivia García Barriga, Virgilio García Martínez, Abundía Hernández Fructuoso, Jaime Nicolás A, Moisés A. Núñez Leyva, Edith Padilla López, Carmen Gisela Cruz Illescas, María Belem Santiago Ramírez, Suárez Ruiz Rosa Elizabeth, Ramiro García, María Lavariega, Carlos Eduardo Cruz Carreño, María Luisa Castellanos González, Hugo Aguilar M, Claudia Ramírez Pérez, Florencio Lázaro Cruz Pérez, Jaime Angeles,

Dolores Rangel, Leonardo Gómez López, María López Almaraz, Consuelo Vargas López, Esperanza Hernández Díaz, Williams Glz. Morales, Adui Guadalupe Hernández, Raquel López López, Gloria Yazmín Hernández, Victoriano Ruiz Hernández, Adela Gómez Rueda, Oralia V. Rojas López, Elpidia Erba López Arango, Otilio Rojas López, Edher A. Gómez Gómez y Javier Alejandro García, lo anterior, en términos del considerando segundo de este fallo.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la resolución de diez de septiembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, dentro del expediente número JDC/06/2009.

**NOTIFÍQUESE, por conducto de la responsable** a los actores a través de su representante común y al tercero interesado, en los domicilios señalados para tal efecto en autos, **por oficio** agregando copia certificada de este fallo al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca y por **estrados** a los demás interesados, en términos de los artículos 26, 27, 28 y 84, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **UNANIMIDAD** de votos los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Judith Yolanda Muñoz Tagle, en calidad de Presidenta por ministerio de ley, Yolli García Álvarez y Víctor Ruiz Villegas en calidad de Magistrado por Ministerio de Ley, ante la Secretaria General de Acuerdos por Ministerio de Ley, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY**

**JUDITH YOLANDA MUÑOZ TAGLE**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO POR  
MINISTERIO DE LEY**

**YOLLI GARCÍA  
ÁLVAREZ**

**VÍCTOR RUIZ  
VILLEGAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS POR  
MINISTERIO DE LEY**

**EVA BARRIENTOS ZEPEDA**