

# Los municipios por usos y costumbres de Oaxaca. Repensando la autonomía hacia el autogobierno

Víctor Alfonso Zertuche Cobos\*

## **Resumen:**

La autonomía política que se reconoció en Oaxaca para los pueblos y comunidades indígenas desde la década de los noventa del siglo pasado ha estado acotada estrictamente a las comunidades, cabeceras y al nombramiento de los ayuntamientos. Lo anterior, se ha acompañado de una serie de conflictos internos en diversos municipios que hoy se rigen por usos y costumbres; sin embargo, dichos conflictos, a su vez, están evidenciado algunas potencialidades para repensar dicha autonomía hacia el autogobierno o municipio indígena.

## **Abstract:**

*The political autonomy that has been recognized in Oaxaca for indigenous peoples and communities since the 1990s has been strictly limited to the head communities and the appointment of city councils. The foregoing has been accompanied by a series of internal conflicts in various municipalities that today are governed by uses and customs; however, these conflicts, in turn, are showing some potential to rethink said autonomy towards self-government or indigenous municipalities.*

**Sumario:** Introducción / I. Los municipios por usos y costumbres / II. Autonomía indígena entre limitaciones, conflictos y potencialidades / III. Reflexiones finales / Fuentes de consulta

\* Doctor en Historia por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Profesor-Investigador en el Programa de Derecho en la Escuela Superior de Actopan de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

El presente trabajo es parte de los resultados de la Estancia Posdoctoral (2021-2022) que realicé en el Estado de Oaxaca en el marco del Proyecto de Investigación de Ciencia de Frontera del CONACYT “Caleidoscopio. Innovaciones políticas y jurídicas de las comunidades indígenas que ejercen autogobierno para la transformación intercultural del Estado mexicano”, adscrito a la Escuela Nacional de Estudios Superiores de la UNAM (Unidad Morelia).

## *Introducción*

En el proceso de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos a nivel internacional, nacional y local, Oaxaca fue una de las primeras entidades federativas de México que antes de la reforma constitucional federal de 1992 reconoció tanto la composición étnica plural de la entidad como las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas para nombrar a sus autoridades: los llamados usos y costumbres. Régimen alternativo al sistema de partidos políticos que comenzó a instrumentarse a partir de 1995 en más de 400 municipios oaxaqueños y durante las primeras décadas se visibilizó como una de las experiencias de autonomía política indígena más reivindicativas en el contexto latinoamericano en cuanto al ejercicio del derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno.

Sin embargo, en la segunda década del siglo XXI, emergió una nueva autonomía política municipal en el contexto indígena de México, se trata del autogobierno municipal o municipio indígena a partir del caso Cherán. Por ello, a la luz de esta nueva autonomía, el presente trabajo busca aproximarse a un primer análisis sobre los municipios oaxaqueños que se rigen por usos y costumbres cuya autonomía desde su instrumentación ha estado acotada y limitada solamente al nombramiento de los ayuntamientos tradicionales y a las cabeceras municipales; limitaciones que se han acompañado de manera paralela con una serie de conflictos internos que, en esencia, vulneran los derechos humanos político-electorales colectivos de las comunidades indígenas de Oaxaca. Pero al mismo tiempo y sobre todo en la última década, saltan a la luz ciertas posibilidades importantes para repensar esta autonomía acotada hacia un nuevo proceso de reconfiguración municipal, es decir, hacia el ejercicio del autogobierno municipal o municipio indígena.

Para ello, hemos dividido este trabajo en dos apartados generales. En el primero, para contextualizar los municipios que se rigen por usos y costumbres, se abordan dos subtemas: algunos antecedentes breves lejanos e inmediatos acerca de los usos y costumbres, y el proceso de reconocimiento legal e instrumentación de este régimen o sistema alternativo de elección de ayuntamientos. En el segundo, planteamos el caso de la autonomía política indígena con tres subtemas: la autonomía acotada o limitada que han ejercido los municipios que se rigen por usos y costumbres; los conflictos municipales internos que han caminado de manera paralela con dicha autonomía, y, finalmente, los

destellos que hacen eco y representan ciertas posibilidades para repensar la actual autonomía hacia una nueva reconfiguración a nivel municipal y submunicipal hacia el autogobierno o municipio indígena.

## ***I. Los municipios por usos y costumbres***

### **I.1. Antecedentes lejanos e inmediatos**

Si nos remontamos al pasado lejano, la raíz de los actuales usos y costumbres las hallaríamos desde la época prehispánica, previo al contacto con los peninsulares, puesto que la unidad política mínima era el “clan” o *calpulli-calputin* en náhuatl, definido como un grupo de familias residentes en el mismo lugar quienes escogían un representante ante el consejo tribal —hoy consejo de ancianos en diversas comunidades—, compuesto por miembros prominentes o ancianos de una serie de *calpulli*, los que, a su vez, nombraban a un gobernante llamado *tlatoani-tlatoque*.<sup>1</sup> Lo mismo hallaríamos durante el régimen colonial con el cabildo de la república de indios, sobre todo bajo un fenómeno particular, la lucha de los pueblos, sujetos subordinados a las cabeceras de república que buscaron emanciparse de sus respectivas cabeceras y convertirse en nuevas república de indios con total autonomía; bajo dicha premisa, continuaron durante el periodo de entreguerras 1810-1821 para convertirse en ayuntamientos constitucionales bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz. Asimismo, durante el primer siglo del Estado mexicano, en la provincia oaxaqueña, las poblaciones indígenas se reconfiguraron bajo dos municipalidades autónomas, desde donde continuaron ejerciendo sus prácticas democráticas; primero de 1824-1857 en Ayuntamientos y República municipal, luego, de 1857-1922 en Municipios y Agencias municipales.<sup>2</sup>

Sin embargo, el antecedente más inmediato sobre el sistema de usos y costumbres para el nombramiento de las autoridades municipales se ubica en el siglo XX, particularmente con la Constitución oaxaqueña de 1922, a partir de la cual continuó una sola municipalidad, el Municipio Libre, mismo que se configuró bajo una cabecera municipal, sede del ayuntamiento, y las submunicipalidades, en tanto agencias municipales y de policía, las cua-

<sup>1</sup> Peter Gerhard, *Geografía histórica de la Nueva España 1521-1821*, p. 4.

<sup>2</sup> Víctor A. Zertuche Cobos, “Emancipación de los pueblos de indios de la Sierra Cuicateca de Oaxaca durante la Colonia: de sujetos a cabeceras entre 1668 a 1771”.

les han permanecido subordinadas tanto a la jurisdicción municipal como al ayuntamiento. Derivado de sus antecedentes previos del siglo XX, tanto las cabeceras municipales como las submunicipalidades continuaron resistiendo y ejerciendo sus prácticas democráticas, tradiciones y usos y costumbres en torno al nombramiento de sus autoridades.

Pero, al mismo tiempo, dicha municipalidad rápidamente fue hegemonizada por los partidos políticos para el nombramiento de los ayuntamientos. En ese periodo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como lo refiere Valdivia Dounce, los pueblos indígenas ejercían el voto mediante su costumbre, pero al interior del sistema de partidos, es decir, los ciudadanos indígenas votaban por el PRI utilizando sus propias formas de elección, y el partido respetaba dichas formas con la condición de que los elegidos fueran registrados como sus candidatos.<sup>3</sup> También así señala Bailón que este fenómeno ocurrió en la mayoría de las municipalidades de Oaxaca, en todos aquellos que escapaban de importancia económica y poblacional; los ayuntamientos siguieron designándose sobre la base de asambleas de carácter comunitario, apegados a sus procedimientos tradicionales de designación donde el partido hegemónico les respetaba su derecho a proceder de esa manera a fin de ganar su lealtad en los procesos de elección federal y estatal.<sup>4</sup>

Por citar un ejemplo, en las elecciones de 1965 eran 69 municipios en los que había competencia interna entre partidos políticos; en los otros 501 municipios “los procedimientos de selección serían los de la comunidad (...) se resolverían mediante sus usos y costumbres, que venían desde el siglo pasado. Una vez electos por sus procedimientos internos, serían registrados por el PRI como sus candidatos y, luego, se presentarían en los medios como ayuntamientos en que había triunfado (dicho partido)”<sup>5</sup>. Sin embargo, aunque la mayoría de los municipios estuvieron coaccionados por el PRI hasta principios de la década de los noventa del siglo XX, solamente fue en la forma, porque, en la práctica, cada municipio realizaba el nombramiento de sus autoridades municipales a través de sus propias tradiciones democráticas y usos y costumbres.

<sup>3</sup> María T. Valdivia Dounce, “Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)”, pp. 258 y 254.

<sup>4</sup> Moisés J. Bailón, “Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo XX. Las primeras siete décadas”, pp. 44 y 47.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 63.

## I.2. Reconocimiento e instrumentación

En 1990, Oaxaca fue una de las cinco entidades federativas que, previamente al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en 1992 en el artículo 4º de la Constitución Federal, en su Constitución local reconoció tanto la existencia de la composición étnica plural de la entidad como una serie de derechos en diversos artículos; entre ellos, el 25 establecía que “en la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”.<sup>6</sup> Dos años más tarde, en 1992, en una reforma electoral se creó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado (CIPPEO) que, en su artículo, 17 señalaba que “en aquellos municipios cuyo proceso electoral se rija por el sistema de usos y costumbres se respetará lo dispuesto por el (...) artículo 25 de la Constitución particular”;<sup>7</sup> pero, como lo refiere Anaya Muñoz, el artículo 25 “era ampliamente ambiguo, por lo que esta disposición del CIPPEO significó poco en los hechos”.<sup>8</sup>

Luego, un año después, en 1993, se reformó la Ley Orgánica Municipal, y en su artículo 25 se estableció que “las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el CIPPEO, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades”;<sup>9</sup> pero, al igual que el contenido de la Constitución como el del CIPPEO, esta disposición se mantuvo “por mucho tiempo como letra muerta”.<sup>10</sup>

Así, en los primeros años de los noventa del siglo XX, Oaxaca contaba con tres diferentes disposiciones legales sobre el tema de los usos y costumbres, pero no habían tenido aplicación concreta, aunque significaba “un paso importante en el desarrollo de la política del reconocimiento”, el cual tomó mayores dimensiones hasta después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)<sup>11</sup> de 1994 en Chiapas. Fue en 1995 cuando se llevaron a cabo otras reformas tanto a la Constitución local como al CIPPEO para regular y poner en práctica formalmente los usos y costumbres para el nombramiento de las autoridades municipales.

<sup>6</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; reforma bajo decreto No. 86, publicada el 29 de octubre de 1990, artículos 12, 16, 25, 80, 126, 127 y 151.

<sup>7</sup> Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado.

<sup>8</sup> Alejandro Anaya Muñoz, “La política del reconocimiento en Oaxaca: La preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado”, p. 271.

<sup>9</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, reforma publicada el 20 de noviembre de 1993.

<sup>10</sup> Francisco López Bárcenas, “Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca”, p. 356.

<sup>11</sup> Alejandro Anaya Muñoz, *op. cit.*, p. 271.

Primero, en mayo de 1995, se reformaron varios artículos de la Constitución local; entre ellos el 25, que en su último párrafo estableció que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”;<sup>12</sup> luego, dicha ley a la que se refería la Constitución era el CIPPEO, el cual también en agosto del mismo año se reformó y en su libro IV,<sup>13</sup> reguló exclusivamente y “aludió por primera vez”<sup>14</sup> el tema de la renovación de las autoridades municipales o ayuntamientos mediante el sistema de usos y costumbres; por lo tanto, fue este instrumento el que “legalizó los entonces llamados usos y costumbres”, cuyo fin fue reglamentar las “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”<sup>15</sup> que habían sido reconocidas en la Constitución desde 1990 y con ello se materializó plenamente el “respeto a los procedimientos tradicionales de elección en el sistema de cargos de las autoridades municipales”.<sup>16</sup> Esta última reforma reconoció el sistema político electoral de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca y colocó a dicha entidad “a la vanguardia en la política del reconocimiento en México y América Latina”.<sup>17</sup>

Con este primer bloque de reformas, sobre todo con esta última al CIPPEO, en el proceso electoral de 1995 se llevó a cabo por primera vez el nombramiento de las autoridades municipales por este nuevo “sistema de instituciones electorales alternativo al sistema de partidos”<sup>18</sup> políticos. En noviembre de ese año, 412 de los 570 municipios nombraron a sus ayuntamientos por el sistema electoral de usos y costumbres,<sup>19</sup> lo que representó 72% del total de los municipios que votaron bajo dicha modalidad.<sup>20</sup>

Posteriormente, se gestó otro bloque de reformas. En 1997 se reformó de nuevo el CIPPEO, con lo cual, señala Anaya Muñoz, “el contenido del libro

<sup>12</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; reforma bajo decreto 278, publicada el 13 de mayo de 1995, artículos 25, 29 y 98.

<sup>13</sup> Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, reforma publicada el 30 de agosto de 1995, artículos 109-113.

<sup>14</sup> Víctor L. Juan Martínez *et al.*, *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, p. 17.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

<sup>16</sup> Manuel González y Francisco Martínez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, p. 383.

<sup>17</sup> Juan Martínez *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> Anaya, *op. cit.*, p. 272.

<sup>19</sup> González y Martínez, *op. cit.*, p. 383.

<sup>20</sup> Dounce, *op. cit.*, p. 258.

cuarto fue ampliado y clarificado”.<sup>21</sup> Por citar algunos artículos, el 110 estableció que por municipios de usos y costumbres se entiende aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inventadas para la renovación de sus ayuntamientos; aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad, o aquellos que por decisión propia, por mayoría comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres; por su parte, el artículo 118 señalaba que los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.<sup>22</sup>

Un año más tarde, en 1998, primero se reformó de nuevo la Constitución, la cual mantuvo el artículo 25, pero se agregó un párrafo al artículo 98;<sup>23</sup> meses después, también se reformó el libro IV del CIPPEO relativo a la elección de autoridades municipales por usos y costumbres. Asimismo, en ese año se creó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado,<sup>24</sup> la cual reconoció, entre otros temas, la autonomía, misma que podrá ejercerse a nivel comunitario, municipal o regional por asociación. Con este segundo bloque de reformas, en 1998 se llevó a cabo el segundo proceso de nombramiento de autoridades municipales; pasaron de 412 a 418 municipios los que comenzaron a regirse por el sistema de usos y costumbres, número que se mantuvo así hasta 2011<sup>25</sup> porque en el proceso de 2013, el municipio de San Andrés Cabecera Nueva, se cambió al régimen de partidos políticos;<sup>26</sup> desde entonces son 417 municipios los que se rigen por usos y costumbres.

Además de los dos bloques de reformas legales durante la década de los noventa sobre el reconocimiento e instrumentación del sistema de usos y costumbres, en estas últimas dos décadas se han llevado a cabo otras reformas constitucionales y reglamentarias para fortalecer dicho sistema. Uno de los

<sup>21</sup> Anaya, *op. cit.*, p. 272.

<sup>22</sup> Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, reforma publicada el 9 de octubre de 1997.

<sup>23</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reforma bajo decreto 153, publicada el 8 de marzo de 1998.

<sup>24</sup> Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

<sup>25</sup> Anaya, *op. cit.*, p. 272.

<sup>26</sup> Juan Martínez, “Innovando la tradición. Autonomía indígena, representación política y gobernabilidad en Oaxaca”, p. 103.

aspectos principales que se ha estado reformando es justamente la denominación de este sistema alternativo. Si bien previamente al inicio de su reconocimiento, se apreciaban como formas de organización colonial, costumbres representativas, prácticas consuetudinarias, entre otras, tras el inicio de las primeras reformas, la Constitución oaxaqueña se refirió como tradiciones y prácticas democráticas; el CIPPEO, como sistema de usos y costumbres; la Ley Orgánica Municipal, como tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas, por lo que se atribuye al CIPPEO haber legalizado en 1995 formalmente esta práctica de las comunidades indígenas para renovar a sus autoridades municipales como sistema de usos y costumbres.

Luego, en la reforma del CIPPEO de 1997, se refirió a las reglas de las comunidades indígenas o sistema de usos y costumbres como “Normas de Derecho Consuetudinario”; dicha expresión fue reemplazada en 2012 por la de “Sistemas Normativos Internos” (SNI) y así quedó expresado en el libro VI del CIPPEO —De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos—. <sup>27</sup> En 2015, la denominación de SNI fue adoptada por la Constitución local; <sup>28</sup> asimismo, fue incorporada en la nueva Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en julio del mismo año, ley que sustituyó al CIPPEO, aunque fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en octubre de ese mismo año, siendo en 2017 cuando finalmente quedó integrado en el libro VII de esta nueva ley. <sup>29</sup> Sin embargo, pese a esta nueva denominación, en la cotidianidad de las comunidades indígenas se sigue autodenominando como “usos y costumbres”.

## ***II. Autonomía indígena entre limitaciones, conflictos y potencialidades***

### **II.1. Autonomía acotada**

Partimos concretamente de la unidad política básica del Estado mexicano, misma que adoptaron las entidades federativas, el municipio, pilar del federa-

<sup>27</sup> Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, reformado bajo Decreto No. 1335, publicado el 10 de agosto de 2012.

<sup>28</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reforma bajo decreto 1263, publicada el 30 de junio de 2015.

<sup>29</sup> Juan Martínez *et al.*, *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, pp. 17-18.

lismo, constituyendo el tercer nivel de gobierno como institución autónoma. A través de dicha institución, se ha venido ejerciendo el gobierno local de los pueblos, adoptando el régimen de elecciones por partidos políticos en el periodo posrevolucionario. Así, tenemos que, en Oaxaca, hasta finales de la década de los ochenta del siglo pasado, prevaleció, por un lado, el régimen de elecciones por partidos políticos y, por otro, *de facto* las elecciones por usos y costumbres; esto último fue reconocido a partir de 1990 y se instrumentó en 1995. Desde entonces, coexisten a nivel municipal formalmente dos regímenes o sistemas de elecciones de ayuntamientos o autoridades municipales.

Este segundo sistema alternativo forma parte de las prerrogativas conquistadas en la lucha por el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación, traducéndose como un derecho colectivo político-electoral el cual, junto con los derechos a la autonomía y al autogobierno, fue reconocido constitucionalmente a nivel federal en 2001. Por ello, Oaxaca se colocó a la vanguardia desde la década de los noventa del siglo XX. Sin embargo, no se hacía referencia directamente a la expresión de autonomía indígena, sino como un nuevo o alternativo sistema político-electoral: el de usos y costumbres. Fue en el contexto del movimiento del EZLN, a partir de 1994, comenzaron a discutirse las posibilidades prácticas de la autonomía en tres distintos niveles: comunal, municipal y regional, y que fue contemplada en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de 1996; pero aunque con la reforma constitucional de 2001 se reconoce el derecho a la autonomía, no se definió la modalidad o nivel para ponerse en práctica.<sup>30</sup>

Asimismo, en Oaxaca, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 1998 reconoció la autonomía en sus tres niveles, definiéndola como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura. Sin embargo, más allá de ello, no se instrumentó como tal la diferencia del sistema de elecciones por usos y costumbres, sino que cada comunidad, de manera independiente con ese marco legal y el artículo 2º constitucional de la reforma de 2001, de alguna u otra manera, se ha apro-

<sup>30</sup> Saúl Velasco Cruz, "La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica", pp. 72-74.

piado de algunos alcances de dicha autonomía, como puede ser en el tema de justicia, territorio y organización sociopolítica.

Lo anterior significa que existe tanto un reconocimiento limitado de la autonomía indígena como una instrumentación o puesta en práctica también limitada o acotada. En principio, dicha limitación responde directamente a ese pilar del federalismo, el municipio libre, porque todas las comunidades indígenas se encuentran bajo la jurisdicción política y administrativa de esta institución. Luego, con el reconocimiento e instrumentación de los usos y costumbres para el nombramiento de los ayuntamientos, así como con la LDPCI de 1998 y la reforma constitucional de 2001, se ha categorizado dicho sistema alternativo como un ejercicio de autonomía indígena, misma que se ejerce a nivel municipal, y frente a este nivel se ubican las mayores restricciones de la autonomía.

Por un lado, en la mayoría de los casos, la autonomía se restringe únicamente a la cabecera municipal, sede del ayuntamiento, excluyendo a las submunicipalidades que, aunque pueden ejercer sus usos y costumbres para nombrar a sus autoridades comunitarias, quedan subordinadas a los ayuntamientos en tanto auxiliares de estos y no cuentan con presupuesto para ejercer funciones reales de gobierno. Por otro lado, otro acotamiento mayor es que este ejercicio de autonomía se limita únicamente al nombramiento de los ayuntamientos, cuya estructura es la misma del municipio libre, la tradicional que reconoce el artículo 115 de la Carta Magna, cuyo ejercicio del poder público es jerárquico.

Por tanto, la experiencia de autonomía indígena oaxaqueña, con estas dos restricciones a nivel municipal, se aproxima al ejercicio o a una parte de la autonomía política; ese es el “derecho a la autonomía política indígena”<sup>31</sup> en Oaxaca, que también puede definirse como una autonomía política electoral, sobre todo porque no existe una autonomía indígena a nivel municipal, sino dos sistemas político-electorales de nombramiento de autoridades o ayuntamientos municipales: el de partidos políticos y el de usos y costumbres. Con ello, dicha autonomía representa por sí misma, sin duda, la mayor limitación a los derechos humanos colectivos político-electorales de libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas de los 417 municipios oaxaqueños que se rigen por usos y costumbres.

<sup>31</sup> Juan Martínez *et al.*, *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, pp. 17-18.

## II.2. Conflictos municipales

Quizá los conflictos más visibles dentro del ejercicio de los usos y costumbres para el nombramiento de autoridades municipales son los electorales y poselectorales, los cuales emergieron a partir del segundo proceso electoral en 1998 cuya particularidad ha sido que se judicializaron desde el primer momento, lo cual permitió abrir un nuevo camino para el acceso a la justicia electoral de los pueblos y comunidades indígenas, pero también dio lugar a otros conflictos. Por citar algunos casos, en ese proceso el municipio de Asunción Tlacolulita al transitar del régimen de partidos políticos a usos y costumbres, tras su jornada la autoridad electoral validó dicho nombramiento, pero el Congreso local anuló la elección; en virtud de ello, los ciudadanos presentaron ante el TEPJF “el primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), de un municipio con prácticas de usos y costumbres”.<sup>32</sup> El tribunal anuló el decreto del Congreso y ordenó una elección extraordinaria, pero al no haber condiciones para realizarla, el Congreso nombró un administrador municipal para que se hiciera cargo del municipio.<sup>33</sup> Por tanto, fue “después de un largo conflicto poselectoral, [cuando dicho municipio] reafirmó su sistema de elección por sistemas normativos internos”.<sup>34</sup>

Otro caso en el mismo proceso que se convirtió en el segundo municipio que interpuso un JDC, fue el de Santiago Ixtayutla cuyo conflicto derivó tras haber ganado el candidato respaldado por el pueblo, pero el cacique local provocó que dicha jornada terminara en una trifulca, convocando a otra asamblea para imponer a otro cacique, nombramiento que la autoridad electoral declaró inválida, pero el Congreso local la aprobó; ante ello, el movimiento por los usos y costumbres que emergió de la comunidad interpuso un juicio; bajo dicha presión el Congreso decretó que se realizara una nueva jornada electoral.<sup>35</sup> Con lo anterior, el municipio de Santiago Ixtayutla impulsó un sis-

<sup>32</sup> Angélica Castro y Miguel Á. Vázquez, “Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía”, p. 83.

<sup>33</sup> Educa A. C., “Conflicto político electoral en Asunción Tlacolulita: 1998-1999”, *apud* Angélica Castro y Miguel A. Vázquez, “Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía”, p. 83.

<sup>34</sup> Castro y A. Vázquez, *op. cit.*, p. 83.

<sup>35</sup> Miguel Á. Vázquez de la Rosa *et al.*, “Santiago Ixtayutla”, *apud* Angélica Castro y Miguel Á. Vázquez, “Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía”, pp. 83-84.

tema mixto o híbrido de elección en municipios por usos y costumbres, el cual consiste en la realización de asambleas para preparar los criterios de nombramiento: la jornada electoral se lleva a cabo en urnas con planillas de colores, sistema al cual se incorporó la participación de las agencias, así como de las mujeres y los jóvenes.<sup>36</sup>

Posteriormente a estos casos, que seguramente no fueron los únicos, en el proceso electoral de 2001, se generaron 122 conflictos; en 2004, 66; en 2007, 52; en 2010, 82, y en el proceso de 2013, 144 municipios los que presentaron controversias internas.<sup>37</sup> En el proceso de 2010, de los 82 municipios que presentaron conflictos, en 50 de ellos o no se realizaron elecciones o fueron anuladas por los tribunales, razón por la cual “en ese medio centenar hubo que nombrarse a administradores municipales”.<sup>38</sup>

A raíz y a la par de estos conflictos, los cuales han escalado considerablemente durante estos primeros 25 años, han derivado otros, particularmente dos. El primero es la figura del “administrador municipal”, la cual se ha venido imponiendo desde arriba, por el Congreso local y por el Ejecutivo, en aquellos municipios donde se generan conflictos poselectorales en tanto no se resuelvan las impugnaciones, periodo que va desde algunos meses hasta el trienio completo o incluso más tiempo; dicha figura recae en una sola persona ajena totalmente al municipio. El primer administrador se impuso tras el conflicto de Tlacolulita, en 1999; figura que, como apunta Juan Martínez, “no han sido sino instancias de intermediación y control del gobierno hacia los municipios”; pero sobre todo a partir de la segunda década del siglo XXI, “tornaron también en un mecanismo de manejo de los recursos, que eran usados como caja chica de los partidos políticos o de los legisladores que designaban a quienes ocupaban esas posiciones”.<sup>39</sup>

Sin embargo, hasta hace poco, dicha figura comenzó a restringirse. En 2017, la Sala Superior, al resolver los recursos SUP-REC-1207/2017 y SUP-REC-1177/2017, adoptó un nuevo criterio en torno a la figura del administrador, ordenando que, para llevar la administración municipal, las comunidades del municipio a través de sus máximas autoridades —asamblea general—

<sup>36</sup> Castro y Vásquez, *op. cit.*, p. 84.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>38</sup> Víctor L. Juan Martínez *et al.*, *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, p. 22.

<sup>39</sup> *Id.*

designaran una autoridad municipal provisional, integrada por un órgano o consejo colegiado conformado por representantes de cada una de las comunidades; dicha autoridad fungiría hasta que se lleve a cabo la nueva elección del ayuntamiento. En 2020, continuó este criterio con mayor precisión; por ejemplo, en el caso SUP-REC-59/2020, se denominó al órgano colegiado como Concejo Municipal sin la limitación máxima de 60 días, sino por el tiempo necesario en tanto se lleve a cabo la elección extraordinaria, tal como sucedió en el municipio de San Miguel Santa Flor en donde dicho Concejo estuvo vigente por más de un año.

El segundo conflicto, hasta cierto punto negativo, consiste en el uso cada vez mayor de las planillas de colores, opción que fue adoptada por Ixtayutla como un mecanismo mixto para nombrar a sus autoridades. Desde entonces, una diversidad de municipios ha optado por este mecanismo. Entre las ventajas que pueden vislumbrarse con esta opción, está justamente evitar conflictos electorales y poselectorales, puesto que se genera hasta cierto punto mayor control y organización durante la jornada electoral; por ejemplo, en el proceso electoral de 2016, de los 16 métodos o formas de elección que se registraron, en 54 municipios se llevaron a cabo elecciones por planillas.<sup>40</sup>

Sin embargo, al ser este un mecanismo cuyos elementos centrales son las urnas, casillas, boletas y el voto secreto, se atenta y se desvirtúan los usos y costumbres, las tradiciones y las prácticas democráticas de las comunidades. Por otro lado, el uso de este método ha incorporado, aunque no es exclusivo porque los otros métodos también han venido incurriendo en estas prácticas, el proselitismo: campañas o promoción del voto por parte de las distintas planillas o candidatos, al grado de que hay municipios en donde desde uno o dos años antes del nombramiento de las nuevas autoridades, comienzan a promocionarse. Al respecto, Castro y Vásquez refieren que “en algunos casos, los candidatos utilizan recursos propios; en otros, los recursos públicos, para impulsar las campañas y favorecer a uno de los candidatos. En 2004, las empresas constructoras o las cerveceras empezaron a financiar las campañas a cambio de contratar sus servicios cuando estuvieran en el poder”.<sup>41</sup> Pero en los últimos trienios, son los despachos jurídicos y contables establecidos en la capital los que financian dichas campañas.

<sup>40</sup> Resultados Electorales 2016, Sistemas Normativos Indígenas, IEEPCO.

<sup>41</sup> Castro y Vásquez, *op. cit.*, p. 88.

Asimismo, esta opción ha tendido a partidizar los procesos comunitarios, puesto que a la práctica del proselitismo se suma la elección de colores afines a los distintos partidos políticos con los que se identifican o militan en los procesos estatales o federales, tales como el rojo, verde, amarillo, azul y ahora también guinda, entre otros; esto da lugar también a la permeabilidad de ciertos partidos políticos para controlar, desde el exterior, estos procesos y garantizar apoyo en futuras elecciones; así lo manifiestan Castro y Vásquez: “Aunque la ley lo impide, la intervención de los partidos políticos en los procesos de renovación de autoridades continúa siendo recurrente, de manera sutil y disfrazada”.<sup>42</sup>

Otro conflicto que se ha tornado muy visible es la lucha interna por el poder municipal, sobre todo para controlar los recursos públicos. Valdivia refiere que a finales del siglo pasado, cuando recientemente se pusieron en práctica los ayuntamientos por usos y costumbres, los cargos eran un servicio comunitario y quienes los desempeñaban no recibían ningún pago; es decir, eran gratuitos, por lo que tanto el tequio como el ejercicio del cargo gratuito constituían “dos de los grandes mecanismos que han servido a las comunidades indígenas para mantener la cohesión interna como una forma alternativa de supervivencia social”.<sup>43</sup> Sin embargo, a la fecha, casi todas las autoridades municipales perciben una remuneración por el ejercicio del cargo, por lo que se ha convertido en una disputa interna por ocupar esos espacios para percibir un ingreso, pero principalmente para controlar y disponer del presupuesto público municipal que también a principios de este siglo aumentó considerablemente.

Este fenómeno ha sido la principal causa de los conflictos electorales y poselectorales, en virtud de que se configuran por lo menos dos grupos: aunque a la jornada electoral lleguen varios grupos abanderados por los candidatos participantes, tras gestarse el conflicto electoral se reconfiguran solamente en dos; es decir, se establecen alianzas por afinidad para disputarse el poder a partir de ese momento por la vía judicial. Dicha división interna se ha venido polarizando porque no concluye tras la jornada, sino que se mantiene incluso después de que los tribunales resuelven los litigios, en los que siempre un grupo es el triunfador y el otro, el perdedor. Generalmente, estos dos grupos han emergido; por un lado, los que apoyan a la familia caciquil la cual se ha apropiado por varios trienios del poder municipal, y, por otro lado, por

<sup>42</sup> *Loc. cit.*

<sup>43</sup> Dounce, *op. cit.*, p. 254.

quienes impulsan una propuesta alternativa respaldada por el pueblo; aunque también en los últimos años se han configurado nuevos grupos caciquiles, y son dichas familias las que abanderan cada grupo en disputa por el poder local.

### II.3. Posibilidades para el autogobierno

Frente a la autonomía política indígena que ejercen los 417 municipios oaxaqueños desde hace más de 25 años, experiencias que han caminado de la mano con una serie de conflictos internos, salta a la luz una nueva autonomía política indígena en México, igualmente dentro de los márgenes del Estado; se trata de una autonomía mucho más completa o radical, la cual se ha manifestado por el autogobierno indígena municipal o, literalmente, en el municipio indígena. Esta nueva autonomía a nivel municipal surgió desde la emergencia indígena en el occidente de México, en Michoacán, en la comunidad indígena purépecha de Cherán.<sup>44</sup> Dicha emergencia se dio a principios de la segunda década de este nuevo milenio luego de que el 2 de noviembre de 2011 la Sala Superior del TEPJF en una resolución paradigmática —SUP-JDC-9167/2011—<sup>45</sup> reconociera a Cherán en tanto comunidad indígena y cabecera municipal que cuenta con los derechos colectivos de libre determinación y autonomía para nombrar a sus autoridades municipales a través de sus propios usos y costumbres.

Hasta aquí, Cherán se equiparaba con los 417 municipios oaxaqueños que se rigen por dicho sistema; sin embargo, este municipio fue más allá de la experiencia oaxaqueña al demandar también el cambio de su forma y estructura de gobierno municipal para conformarla de acuerdo con su lógica organizativa y con las autoridades colectivas, pasando, así, del ayuntamiento tradicional

<sup>44</sup> Tras el saqueo y destrucción de los bosques del territorio de Cherán en los últimos 3 años inmediatos a 2011 por el crimen organizado, en complicidad con las autoridades municipales y policías, así como nula atención del Gobierno estatal y federal para brindar seguridad a esta comunidad, el 15 de abril de 2011 inició una insurrección popular que detonó en la expulsión del crimen organizado, destitución del ayuntamiento y desarme de los policías, así como la expulsión de los partidos políticos; pero, sobre todo, desembocó en la lucha por la reivindicación como comunidad indígena, de sus derechos colectivos de libre determinación, autonomía y autogobierno. Cherán fue hasta 2011 uno de los 113 municipios michoacanos que se regían por el sistema o régimen partidista; a partir de 2012, es el único municipio que se rige por usos y costumbres.

<sup>45</sup> Sentencia definitiva dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el expediente SUP-JDC-9167/2011 de fecha 2 de noviembre de 2011, sobre la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, pp. 194-195.

del municipio libre contemplado en el artículo 115 constitucional a una serie de consejos encargados de la representación del municipio encabezados por el Concejo Mayor de Gobierno Comunal, mismo que suplió la figura del presidente municipal<sup>46</sup> y está representado por 12 comuneras y comuneros de los cuatro barrios que configuran la comunidad cuyas funciones y atribuciones las ejercen de forma horizontal y sujetas en todo momento tanto a las asambleas de los barrios como a la asamblea general como máxima autoridad. Es decir, esta nueva experiencia de autonomía que emergió en Michoacán no se limitó sólo a cuestiones de carácter electoral para nombrar a sus autoridades, sino también para gobernarse con sus propias instituciones políticas por usos y costumbres.

Con lo anterior, Cherán sentó el precedente judicial a nivel nacional en cuanto a la reivindicación de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas para autogobernarse a nivel municipal, tal como lo establece el artículo 2º, apartado A, fracción III de la Carta fundamental; y, con ello, se convirtió en el primer municipio indígena en la historia de Michoacán y de México. Se trata del primer autogobierno indígena a nivel municipal o municipio indígena, tal como lo confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2014 tras resolver la Controversia Constitucional 32/2014<sup>47</sup> a través de la cual la SCJN reconoció la doble personalidad de Cherán, en tanto comunidad indígena del pueblo Purépecha y como municipio indígena representado por su Concejo Mayor de Gobierno Comunal.

Con este caso, a partir de la segunda década del siglo XXI, se abrió una nueva posibilidad o alternativa en el terreno político-judicial para reivindicar el derecho a la autonomía a través del autogobierno indígena a nivel municipal en México. Luego de Cherán, en Michoacán, están los municipios de Guerrero, Chiapas y Morelos cuyas comunidades indígenas que integraban municipios regidos por partidos políticos decidieron también transitar al sistema de usos y costumbres.

Por tanto, es a la luz de este nuevo fenómeno de autonomía que habría que repensar lo que está sucediendo en Oaxaca con los municipios que se rigen por usos y costumbres, pero también los que se rigen por partidos políticos,

<sup>46</sup> Orlando Aragón Andrade, “Transformando el constitucionalismo transformador. Lecciones desde la experiencia político-jurídica de Cherán, México”, pp. 348 y 354.

<sup>47</sup> Resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el Juicio de Controversia Constitucional JCC-32/2012, mayo de 2014.

sobre todo aquellos cuya población es indígena, afromexicana o se autoadscribe. La autonomía indígena en Oaxaca se limita particularmente al primer contenido fundamental del derecho al autogobierno que definió el TEPJF en su resolución sobre Cherán,<sup>48</sup> es decir, solo a nombrar a sus autoridades por sus usos y costumbres. Por ello, en Oaxaca no se habla como tal del autogobierno municipal en tanto dimensión política del derecho a la libre determinación y manifestación concreta de la autonomía, sino que se hace referencia a una cuestión más acotada: autonomía política electoral o directamente municipios que se rigen por usos y costumbres. Tampoco está reconocido ni se hace referencia al municipio indígena, puesto que la Constitución local solo reconoce y regula el municipio libre como base de su organización política y administrativa cuya elección de los ayuntamientos se rige, por un lado, a través del sistema de partidos políticos y, por otro, con los sistemas normativos internos o usos y costumbres.

En el marco de este contraste, visibilizamos algunos destellos que percibimos en Oaxaca en la última década y que contienen cierta potencialidad o posibilidades para repensar la actual autonomía acotada hacia el autogobierno municipal o municipio indígena y autogobierno comunitario o submunicipal. Quizá el fenómeno o destello más visible o con más fuerza hasta ahora y que, por lo mismo, en él habría que poner mayor atención desde distintos espacios para que pueda encauzarse y se convierta en una alternativa para el resto de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas sea el que se está gestando entre las cabeceras municipales y las submunicipalidades —Agencias Municipales y de Policía— tanto de municipios que se rigen por partidos políticos como los que se rigen por SNI. Dicho fenómeno no lo incluimos como conflicto en la primera parte de este apartado porque, de entrada, si es un conflicto, pero no negativo, sino todo lo contrario; tiene potencialidades importantes que están cuestionando justamente la actual autonomía política indígena o electoral, la cual está abriendo, hasta ahora, dos frentes para ejercer el autogobierno: el municipal y el comunitario.

La principal demanda en disputa por las submunicipalidades es la distribución equitativa y proporcional de los recursos públicos que llegan directamente a las cabeceras municipales y son ejercidos por los ayuntamientos; es decir, “los conflictos no se reducen al ámbito estrictamente electoral, [sino

<sup>48</sup> Resolución de la Sala Superior del TEPJF, SUP-JDC-9167/2011, pp. 136-137.

también] con la manera en que se distribuyen los recursos entre la cabecera municipal y sus agencias”.<sup>49</sup> Esta disputa, en algunos casos, ha dado lugar a los conflictos electorales-poselectorales; en otros más, derivado de estos conflictos, ha emergido la iniciativa para demandar la autonomía comunitaria y el presupuesto directo.

Otro destello es el que se suscitó en el proceso electoral federal intermedio de junio de 2021 en la renovación de los 153 ayuntamientos que se rigen por partidos políticos en el municipio de San Pablo y San Pedro Teposcolula de la Mixteca Alta. La mayoría de ciudadanos no votó por ningún partido político ni por el candidato independiente, sino por un ciudadano no registrado en la boleta electoral para presidente municipal, quien obtuvo 891 votos frente a 484 que obtuvo Morena como segundo lugar. Lo anterior no debe considerarse un caso aislado, sino que constituye una clara muestra del hartazgo que existe en la ciudadanía hacia los partidos políticos.<sup>50</sup> Asimismo, esto demuestra que el régimen de partidos políticos, así como los SNI, no son las únicas opciones para nombrar a las autoridades municipales, además de que no se gastó un solo peso en campaña o proselitismo.

En este mismo fenómeno, habría que incluir a los municipios que se rigen por partidos políticos; pero en todas o en la mayoría de sus agencias municipales y de policía se nombran a sus autoridades por usos y costumbres, mismas que constituyen la mayoría en la jurisdicción municipal tanto territorial como poblacionalmente. También está el caso en donde los municipios tienen pocas agencias, pero cuya población la mayoría es indígena, se autoadscriben como tal o son afromexicanos. En ambos casos, hay evidentes abusos de autoridad tanto en las propias cabeceras como en las agencias, por lo que representan claras posibilidades para repensar, primero, hacia el cambio de régimen y, luego, hacia el autogobierno municipal o submunicipal.

Finalmente, un tercer destello es la terminación anticipada del cargo de las autoridades municipales que se rigen por SNI, luego de una reforma a la Constitución local en su artículo 113 en junio de 2015 con la cual se reconoció esta figura al señalar que “la asamblea general o la institución encargada de elegir a las autoridades indígenas, podrá decidir por mayoría calificada la

<sup>49</sup> Castro y Vásquez, *op. cit.*, p. 88.

<sup>50</sup> *El diario mixteca*, “Votan por ciudadano no registrado y gana”. Cfr. Pedro Matías, “Comunidad mixteca recurre a tribunales para que se reconozca el triunfo de su candidato sin registro que ganó Teposcolula”.

terminación anticipada del período para el que fueron electas, de conformidad con sus sistemas normativos y la Ley Orgánica Municipal”.<sup>51</sup> Los casos más visibles se han presentado en el último trienio municipal 2020-2022, tales como el del pueblo *Ikoote* de San Mateo del Mar,<sup>52</sup> Santiago del Río,<sup>53</sup> San Cristóbal Amatlán,<sup>54</sup> San José Ayuquila<sup>55</sup> y San Martín Peras.<sup>56</sup> Sus respectivas asambleas decidieron revocar y dar por terminado anticipadamente el ejercicio del cargo de estos ayuntamientos; entre las causas comunes en estos casos, se encuentra el abandono y desatención de las autoridades, actos de corrupción, ingobernabilidad, represión y persecución, desvío de recursos, falta de transparencia y rendición de cuentas.

### III. Reflexiones finales

El reconocimiento de los usos y costumbres para el nombramiento de más de 400 ayuntamientos municipales oaxaqueños —autonomía política indígena o electoral— no ha sido más que el reconocimiento de un largo proceso de resistencia de las comunidades indígenas por mantener sus prácticas y tradiciones democráticas en torno a su gobierno local o comunitario. Sin embargo, esta autonomía política se reconoció y se ha venido instrumentando de forma acotada, es decir, se limitó únicamente a nivel municipal para nombrar a los ayuntamientos. Aunque también se reconocieron los usos y costumbres para las submunicipalidades, estas continúan subordinadas a los ayuntamientos y cabeceras municipales.

Dicha autonomía ha caminado de manera paralela con una serie de conflictos negativos los cuales se manifiestan particularmente en cada proceso electoral. Lo anterior se traduce de manera general en una constante y reiterada

<sup>51</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reforma bajo decreto No. 1263, publicada el 30 de junio de 2015, párrafo octavo adicionado en la fracción I del artículo 113.

<sup>52</sup> Mario Marlo, “El Pueblo Ikoote de San Mateo del Mar, destituyó el mandato de autoridades municipales e instalará un concejo de administración comunitaria”. *Cfr.* Educa, “San Mateo del Mar sienta precedente histórico con revocación de mandato”.

<sup>53</sup> Agencia IGAVEC, “En asamblea comunitaria acuerdan destitución de autoridades de Santiago del Río”.

<sup>54</sup> Luis I. Velásquez, “Declara Congreso terminación anticipada de mandato en Amatlán”.

<sup>55</sup> Agencia IGAVEC, “Revocará mandato de edil, San José Ayuquila”.

<sup>56</sup> Exportador en noticias, “Asamblea comunitaria acuerda encarcelar a presidente y regidor de San Martín Peras”.

vulneración de los derechos político-electorales colectivos de libre determinación, autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas oaxaqueñas sujetas al régimen de SNI; es decir, cada vez se lacera más el tejido social y el divisionismo sigue polarizándose al interior de diversos municipios, vislumbrando también mayores actos de corrupción, abusos de autoridad, pocas obras públicas o de bajo impacto, así como una inequitativa distribución de los recursos públicos hacia las submunicipalidades.

Por ello, a la luz de la nueva autonomía política a nivel municipal, traducida en el autogobierno o municipio indígena a partir del caso Cherán, es posible repensar la actual autonomía indígena oaxaqueña, pues, a partir de dicho acotamiento o limitación y los conflictos internos que la han acompañado en estas más de dos décadas, existen posibilidades que podrían abonar hacia una nueva reconfiguración de los municipios oaxaqueños, tanto los que se rigen por SNI como los que se rigen por partidos políticos. En virtud de ello, nos aproximamos a las siguientes tres alternativas a manera de hipótesis.

Primera, para el caso de los municipios por usos y costumbres que solo cuentan con la cabecera municipal o aquellas que actualmente no presentan conflicto alguno con sus agencias, hay una oportunidad de fortalecer y cohesionar su configuración actual para transitar al autogobierno municipal. Segunda, para el caso de los municipios que se rigen por partidos políticos, pero sus agencias nombran a sus autoridades por usos y costumbres, la mayoría de sus habitantes son indígenas, se autoadscriben o son afromexicanos, existe la oportunidad de cambiar de régimen para convertirse en municipios indígenas o luchar por el autogobierno submunicipal o comunitario. Tercera, consiste básicamente, sobre todo a partir de la conflictividad que se está visibilizando entre ayuntamientos y las submunicipalidades, en luchar decididamente por la autonomía y el autogobierno indígena submunicipal o comunitario, es decir, por el cuarto nivel de gobierno.

## Fuentes de consulta

### Bibliográficas

- Anaya Muñoz, Alejandro. “La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el Estado”. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Vol. XXIV, Núm. 96, otoño 2003, Zamora, México, El Colegio de Michoacán, A.C., pp. 276-304.
- Aragón Andrade, Orlando. “Transformando el constitucionalismo transformador. Lecciones desde la experiencia político-jurídica de Cherán, México”. *Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles*. Boaventura de Sousa Santos, Sara Araújo y Orlando Aragón Andrade (coords.), México, Akal/Inter Pares-Epistemologías del Sur, 2021, pp. 341-361.
- Bailón, Moisés J. “Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo XX. Las primeras siete décadas”. *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, Víctor Leonel Juan Martínez, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo (coords.), México, TEPJF, 2021, pp. 33-70.
- Castro Rodríguez, Angélica y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa. “Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía”. *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, Víctor Leonel Juan Martínez, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo (coords.), México, TEPJF, 2021, pp. 71-92.
- Gerhard, Peter. *Geografía histórica de la Nueva España 1519-1821*. (Trad.), Stella Mas-trangelo, México, UNAM, 1986.
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México, TEPJF, 2011.
- Juan Martínez, Víctor Leonel, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo. *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*. México, TEPJF, 2021.
- Juan Martínez, Víctor Leonel. “Innovando la tradición. Autonomía indígena, representación política y gobernabilidad en Oaxaca”. *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, Víctor Leonel Juan Martínez, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo (coords.), México, TEPJF, 2021, pp. 93-125.
- López Bárcenas, Francisco. “Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca”. *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*. David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), México, UNAM, 2005, pp. 355-374.
- Valdivia Dounce, María Teresa. “Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)”. *Argumentos*, Nueva Época, Año 23, Núm. 63, mayo-agosto 2010, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, pp. 247-263.

Velasco Cruz, Saúl. “La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI, Núm. 189, mayo-diciembre 2003, pp. 71-103.

Zertuche Cobos, Víctor Alfonso. “Emancipación de los pueblos de indios de la Sierra Cuicateca de Oaxaca durante la Colonia: de sujetos a cabeceras entre 1668 a 1771”. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Vol. 28, Núm. 2, julio-diciembre 2023, Colombia, Universidad Industrial de Santander, 2023.

## **Electrónicas**

Agencia IGAVEC. “En asamblea comunitaria acuerdan destitución de autoridades de Santiago del Río”. *Diario Marca-La historia de Oaxaca*, Oaxaca, 21 de diciembre de 2020. <https://www.diariormarca.com.mx/2020/12/en-asamblea-comunitaria-acuerdan-destitucion-de-autoridades-de-santiago-del-rio/> (consultado el 26 de marzo de 2022).

Agencia IGAVEC. “Revocará mandato de edil, San José Ayuquila”. *El Imparcial*, Oaxaca, 19 de noviembre de 2021. <https://imparcialoaxaca.mx/los-municipios/591047/revocara-mandato-de-edil-san-jose-ayuquila/> (consultado el 26 de marzo de 2022).

Exportador en noticias. “Asamblea comunitaria acuerda encarcelar a presidente y regidor de San Martín Peras”. *Sistema Radiofónico Informativo*, Oaxaca, 11 de enero de 2022. <https://www.xeouradio.com/2022/01/11/asamblea-comunitaria-acuerda-encarcelar-a-presidente-y-regidor-de-san-martin-peras/> (consultado el 26 de marzo de 2022).

Marlo, Mario. “El Pueblo Ikoots de San Mateo del Mar, destituyó el mandato de autoridades municipales e instalará un concejo de administración comunitaria”. *Somoselmedio*, Ciudad de México, 19 de abril de 2021. <https://www.somoselmedio.com/2021/04/19/pueblo-indigena-ikoots-de-san-mateo-del-mar-destituye-a-autoridades-municipales/> (consultado el 26 de marzo de 2022).

Educa. “San Mateo del Mar sienta precedente histórico con revocación de mandato”. 14 de octubre de 2021. <https://www.educaoaxaca.org/san-mateo-del-mar-sienta-precedente-historico-con-revocacion-de-mandato/> (consultado el 26 de marzo de 2022).

*El diario mixteca*. “Votan por ciudadano no registrado y gana”. 11 de junio de 2021. <https://www.facebook.com/page/360996721042811/search/?q=votan%20por%20ciudadano%20no%20registrado> (consultado el 25 de marzo de 2022).

Juan Martínez, Víctor Leonel. “Administradores municipales en Oaxaca: negocio y problema”. *Opinión*, 12 de febrero de 2017, Universidad de Guadalajara. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/administradores-municipales-en-oaxaca-negocio-y-problema/> (consultado el 12 de marzo de 2022).

Matías, Pedro. “Comunidad mixteca recurre a tribunales para que se reconozca el triunfo de su candidato sin registro que ganó Teposcolula”. 15 de junio de 2021. <https://pagina3.mx/2021/06/comunidad-mixteca-recurre-a-tribunales-para-que-se-reconozca-el-triunfo-de-su-candidato-sin-registro-que-gano-teposcolula/?fbclid=IwAR0ySKEJggXIY09pIGmqrEFABWzdYKkMVYqQKIQyl9ZRmiZxWEX7b-C5avQ> (consultado el 25 de marzo de 2022).

Resultados Electorales 2016. Sistemas Normativos Indígenas, IEEPCO, 2016, Oaxaca. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/banners/DISEN%cc%83O%20Resultados%20electorales%20SNI.pdf> (consultado el 13 de marzo de 2022).

Velásquez, Luis Ignacio. “Declara Congreso terminación anticipada de mandato en Amatlán”. *NVI Noticias*, Oaxaca, 5 de julio de 2022. <https://www.nvinoticias.com/oaxaca/politica/declara-congreso-terminacion-anticipada-de-mandato-en-amatlan/133181>

### **Legislativas y jurisprudenciales**

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, publicado el 12 de febrero de 1992 en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*; reforma publicada el 30 de agosto de 1995.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, publicado el 12 de febrero de 1992 en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*; reforma publicada el 9 de octubre de 1997.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, publicado el 12 de febrero de 1992 en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*; reformado bajo Decreto No. 1335, publicado el 10 de agosto de 2012.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, promulgada el 4 de abril de 1922 en el *Periódico Oficial del Estado*; reforma bajo decreto, Núm. 86, publicada el 29 de octubre de 1990, artículos 12, 16, 25, 80, 126, 127 y 151.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, promulgada el 4 de abril de 1922 en el *Periódico Oficial del Estado*; reforma bajo decreto, Núm. 278, publicada el 13 de mayo de 1995, artículos 25, 29 y 98.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, promulgada el 4 de abril de 1922; reforma bajo decreto, Núm. 153, publicada el 8 de marzo de 1998 en el *Periódico Oficial del Estado*.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, promulgada el 4 de abril de 1922; reforma bajo decreto, Núm. 1263, publicada el 30 de junio de 2015 en el *Periódico Oficial Extra del Estado*.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, publicada el 19 de junio de 1998 en el *Periódico Oficial del Estado*.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*; reforma publicada el 20 de noviembre de 1993.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. expediente SUP-JDC-9167/2011. México, 2 de noviembre de 2011. <https://bit.ly/2Mj5gex> (consultada el 15 de marzo de 2022).

Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Juicio de Controversia Constitucional. expediente JCC-32/2012, México, mayo de 2014. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/1581> (consultada el 15 de marzo de 2022).

