

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Mendoza Cruz, Patricia Xochiquetzel  
Gobierno y Administración Pública en los municipios oaxaqueños regidos por Sistemas  
Normativos Internos  
Buen Gobierno, núm. 18, enero-junio, 2015, pp. 128-142  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660539007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Gobierno y Administración Pública en los municipios oaxaqueños regidos por Sistemas Normativos Internos

*Por Patricia Xochiquetzal Mendoza Cruz*

## RESUMEN

Los Sistemas Normativos Internos de Oaxaca cobran una relevante importancia para el estudio de sus gobiernos municipales, los procesos de elección comunitaria y administraciones por sistemas de cargos; por dos motivos, el primero es de cuantía, porque constituyen el 23% de los municipios en México y el 73% en Oaxaca y, el segundo, es de complejidades sociales, económicas y políticas, pues la mayor parte de la población es de origen indígena, con tradiciones, cultura, religión y lenguas milenarias, es decir, con riqueza multicultural, pero al mismo tiempo, con índices de pobreza y desigualdad muy altos; en lo tocante a la política y a la administración se entremezcla una fusión de lo religioso y lo civil.

Palabras clave: Sistemas Normativos Internos, Gobierno Municipal, Sistemas de Cargos, Política, Administración

*The Normative Internal Systems of Oaxaca have a very important relevance to the study of the municipal government of this state. Processes of community choice and the charge system administration are because of 2 things: amount (23% in Mexico and 73% in Oaxaca) and social, economic and politic complexities (the most of their habitants are natives). Every town has their respective culture, tradition, religion and ancient language, in few words "a multicultural richness", at the same time they are so poor and have a lot of inequality, that 's why, talking about politics and administration, exist a religious and civic mix in public system.*

*Keywords: Normative Internal Systems, municipal government, charge system, politic, administration.*

## INTRODUCCIÓN

El reconocimiento legal en México a los “usos y costumbres” como la práctica reiterada a través de los siglos, que han tenido las comunidades indígenas para la elección de los funcionarios públicos, se dio en la década de los 90 del siglo anterior, gracias a la confluencia de movimientos políticos y sociales internacionales y nacionales. El primero de ellos fue el reconocimiento constitucional en doce países latinoamericanos de sus pueblos multiculturales, el segundo, el estallamiento del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas por la reivindicación de los derechos de los indígenas y finalmente, la urgente construcción de procesos de legitimación del controvertido triunfo electoral por la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder.

**E**n este marco general, se da la primera reforma jurídica en el país, en 1995, cuando el Congreso del Estado aprueba la modificación al artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el que se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas; además de la creación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, donde se contienen garantías individuales y sociales para que el Estado promueva, proteja y garantice las prácticas de los municipios indígenas en la elección de sus autoridades municipales; con lo que nacen los así llamados Sistemas Normativos Internos (SNI). A nivel federal, hasta el 2001 se reforma el artículo 2º, apartado A, Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se plasma el

que el Estado Mexicano reconoce y garantiza la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el ejercicio de sus gobiernos.

Analizar el origen, las bases legales y de costumbre en Oaxaca de los SNI, como un hecho político que tiene puntos de encuentro y desencuentro democráticos a través de la participación directa de la ciudadanía en la elección de sus representantes de gobierno, constituye el objetivo del presente trabajo. Por lo cual, se divide el desarrollo del trabajo en cinco apartados, se inicia con una revisión conceptual del espíritu de la creación del municipio como célula fundamental de la organización jurídica y política de gobierno del Estado Mexicano en el siglo XIX a partir de las concepciones de la administración centradas en la *función* y en el *don de gobierno* predominantes en la época; en seguida se revisa la legislación vigente y el legado de la tradición indígena; para después revisar la función pública en el *sistema de cargos*, dando a conocer a modo de ejemplo y de sincrétismo de cultura política, el desarrollo de la Asamblea Comunitaria durante el proceso de elección de los cargos públicos en Santiago Camotlán, Por último, se identifican los factores de poder político internos y externos a los municipios con Sistemas Normativos Internos en el Estado de Oaxaca y su papel dentro de la estructura del poder.

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL MUNICIPIO

Ya desde finales del siglo XIX, la relación entre las ciencias de la Política y la Administración Pública, reconocidas por Antonio González Saravia, funcionario de la corona española, nacido en Málaga en 1743 y fallecido en Oaxaca en 1812, en una notable analogía didáctica, concibe a la Política como la relación que tiene la *cabeza* que da una dirección moral a la sociedad con iniciativa, dirección y consejo y, a la Administración como el *brazo* con funciones de acción para la ejecución de las leyes y ejercicio práctico del gobierno fundado en las necesidades materiales e intelectuales de los individuos (González Saravia, 1888: 296) . En este basamento intelectual, los estadistas más avezados en la construcción de los Estados Nación, idealizan el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos y el equilibrio de poderes a partir de un desempeño funcional armónico.

En cambio, la doctrina iusnaturalista del abogado, periodista, diputado y magistrado oaxaqueño José María del Castillo Velasco (1820-1883) centra en la *libertad* la idea del bien que mana de fuentes generales, o causas comunes de todas las naciones y, de fuentes particulares a cada comunidad, cuyo garante de adelanto o decadencia es el *don de gobierno*, concebido como un ideal de gobierno perfectible por idea evolutiva de derechos y responsabilidades afianzados en la Constitución de cada país y particularmente de las circunstancias especiales de cada pueblo (Hernandez Chávez, 1994). Naturalmente esta idea del don de gobierno está inspirada en la Constitución norteamericana y ésta a su vez en el reconocimiento de las costumbres y la libertad, fuentes fundacionales del *Habeas Corpus* y del *Common Law* inglés. Es a partir de éstos principios políticos, contenidos en su *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano* (1874-75), en el que

Del Castillo Velasco ve en la ciudadanía que conforma al municipio como los agentes de acción facultados para proveer bienestar y desarrollo, indudable inspiración en las ideas de la *Democracia en América* (1835) de Alexis de Tocqueville. La idea de libertad, es entonces, el principio de la definición de las funciones administrativas más cercanas a los intereses ciudadanos o relativos a los intereses vecinales o municipales, llevados a cabo con independencia y responsabilidad y en unidad armónica con los intereses generales o de la nación entera; es en otras palabras, la actividad ciudadana la fuente de la democracia en armonía con el principio del Estado de Derecho en su forma federalista contenida en la Constitución Política.

## 2. DERECHO POSITIVO Y DERECHO CONSTITUDINARIO

En el plano formal, el derecho positivo contenido en las Constituciones que incluyen al municipio investido de soberanía a partir de la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal que adopta el Estado Mexicano, encuentra sus antecedentes, tanto en el artículo 5º del Acta Constitutiva como en artículo 4º de la propia Constitución Política de 1824 y posteriormente en el artículo 109 de la segunda Constitución en 1857, base del artículo 115 de la vigente Constitución de 1917; en estos ordenamientos se destaca la desaparición de su dependencia de las prefecturas, se configura su autonomía y se le otorga personalidad jurídica a través de su órgano de gobierno o Ayuntamiento. Este último, está integrado por servidores públicos o personas que desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios; según artículo 108 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de 1989 el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), declaró la defensa y protección de los territorios, instituciones y derechos de los pueblos indígenas, ratificado por México el 11 de julio de 1990 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1990 y registrado en la propia OIT el 11 de septiembre de 1990; cobra lo convenido un rango constitucional conforme el artículo 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su sección A “De las Elecciones”, es reformado en mayo de 1995 en su párrafo II:

“La Ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención”.

También se reforma el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) para regular el procedimiento de renovación de autoridades, en que se reconocen las normas de Derecho Consuetudinario o las relacionadas con los usos y costumbres, prácti-

cas comunitarias de los propios pueblos a sus órganos de consulta y designación de cargo para integrar el Ayuntamiento y Asamblea Comunitaria; ahora vinculados con el órgano estatal electoral o Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEPCO).

La Asamblea Comunitaria es considerada por el Catálogo Municipal de Usos y Costumbres como el cuerpo electoral, puesto que toda decisión debe de ser tomada con consulta de la Asamblea con el fin de mantener las identidades, lenguas, religiones y sistemas de cada uno de los pueblos indígenas.

### **3. EL LEGADO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PREHISPÁNICOS**

Con la finalidad de ilustrar la tradición milenaria de los antiguos mexicanos, se toma al *calpulli* o barrio, como el modelo predominante en toda Mesoamérica, por los alcances de dominación política y cultural que alcanzó el pueblo azteca. Su organización descansaba en la constitución de la familia o parentela, asentada en un territorio común, con un lenguaje propio y una forma democrática de gobierno, con autonomía gubernamental para elegir a sus funcionarios así como para separarlos o deponerlos, según se considerara, por mala conducta; se infiere que los *Jefes* debían de tener como atributo personal la distinción moral por méritos y capacidades para el desempeño de la función pública. Era una forma de gobierno democrática porque la asociación al *calpulli* era voluntaria y todos gozaban de igualdad de oportunidades .

El principal órgano de gobierno era el *Consejo* que se reunía en la casa oficial y tenía funciones de jurisdicción criminal y civil de la parentela. Los funcionarios que auxiliaban al Consejo eran el “hermano mayor” *Teachcaubtin* y el *Calpullec*, el primero con funciones militares, de ejecución de actos de justicia y de autoridad administrativa y el segundo con funciones de conservación del territorio y supervisión del uso de recursos almacenados para la parentela y de orden religioso.

Cada *calpulli* tenía un representante u orador, *Tlatoani* en el Consejo Tribal o *Tlatocan*; se reunían en la casa oficial o *Tecpan* dos veces al mes en forma ordinaria y forma extraordinaria cada ochenta días a los jefes ejecutivos, capitanes de guerra, hermanos mayores y jefes religiosos o médicos. Sus competencias eran al interior de la tribu sobre todas las personas y sobre asuntos judiciales así como, del orden extra tribal para las declaraciones de guerra y de paz.

Declara Bandelier (1981), que el gobierno náhuatl estaba conformado por dos jefes, uno de ellos era el Jefe Ejecutivo o *Cihuacohuatl*, cargo vitalicio designado al anciano más sabio del Consejo, cargo de jefe principal hasta 1521 y del que derivó posteriormente el cargo de mayordomo. Otro de los cargos era el del Jefe de Guerra o *Tlacatecubtli* que a partir de 1375 fue electivo por el pueblo y hasta antes de la conquista española, sus funciones eran la de ser comandante de las fuerzas confederadas de la alianza y también atendía los asuntos tribales; era conocido por los españoles y por su comandante, Hernán Cortés, como el “rey de México”, confusión aún hoy prevaliente.

## 4. LOS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS EN LOS MUNICIPIOS DE OAXACA

En lo socioeconómico, la población de Oaxaca se encuentra asentada en el 4.8% del territorio nacional, con más de 93 millones de kilómetro cúbicos; y concentrada en un 77% en núcleos urbanos. En promedio, la población cuenta con una escolaridad equivalente a casi siete años y el 34% de la población de más de cinco años habla lengua indígena . En lo referente a las actividades industriales y comerciales, el aporte al Producto Interno Bruto Nacional (PIB) fue de 1.5% en el 2009, del que desatacaron las manufacturas para la producción de los derivados del petróleo y del carbón, industrias química y del plástico y del hule.

A continuación se revelan indicadores económicos del Estado, tomados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) respecto al 2010:

Niveles de pobreza.- En 394 municipios existe un rango entre el 75-100% de la población pobre.

Niveles de desigualdad.- el coeficiente *Gini* que tiene una variación entre 1 (desigual) a 0 (no desigual) en la distribución del ingreso, reporta a 376 municipios en un rango de 0.3528 y 0.4200.

El Índice de Rezago Social que incorpora indicadores de educación, de acceso a los servicios de salud y a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar, reporta CONEVAL en número de municipios a 38 muy bajo, 85 bajo, 129 medio, 255 alto y 63 con muy alto

Respecto al rubro sociopolítico, el Estado de Oaxaca tiene una configuración municipal mayoritariamente indígena, pues es el Estado con mayor número de grupos étnicos en el país (Amuzgos, Chatinos, Chinanteco, Chocho, Chontal, Cuicateco, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Triqui, Zapoteco, Zoque y el Popoloca que se encuentra en peligro de extinción, donde casi dos millones de habitantes son indígenas, lo que significa que 6 de cada 10 oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico), configurados política y territorialmente en 8 regiones: Cañada, Costa Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales.; en veinticinco distritos electorales locales y once federales; además de contar con el mayor número de municipios, 570 de los 2445 del país; de los cuales, 152 eligen a sus autoridades bajo el régimen electoral de Partidos Políticos y 418 eligen a sus autoridades comunitarias o indígenas reconocidos como Sistemas Normativos Internos. En este juego de complejidades, Oaxaca tiene al municipio con el mayor número de funcionarios por cada mil habitantes, 153 en San Mateo Tlapiltepec, y al que menos tiene en el país, uno en San Blas Atempa (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, s.f.).

Los Sistemas Normativos Internos (SNI) son predominantes, aunque para algunos estudiosos del derecho electoral mexicano, es considerado como alterno porque está fundado en un derecho paralelo al de Partidos Políticos, debido a que sus plazos y condiciones para celebrarse son distintos .

Los plazos de duración de los gobiernos municipales se contienen en la siguiente tabla:

Tabla 1

Plazos de duración de municipios con SNI	
Número de Municipios	Tiempo de encargo
58	1 año
29	1 año 6 meses
1	2 años
330	3 años
418	total

Entre las condiciones generales de los Sistemas Normativos Internos se pueden reconocer los siguientes rasgos generales y que pueden variar en cada uno de los municipios:

1. La ciudadanía es comunitaria y no individual, por lo que la Asamblea es el órgano deliberativo, máxima tribuna ciudadana.
2. Ser ciudadano, requiere del cumplimiento de obligaciones de carácter moral y judicial para tener derechos ciudadanos; donde pueden participar hombres y en algunos casos también las mujeres como en Miahutlán, y San Juan Mixtepec desde 1990 (Martínez Sánchez, Francisco. Magistrado Presidente del Instituto Estatal Electoral, s.f.)
3. Existe un sistema de cargos, resultado de un sincretismo religioso y civil con grados diferentes en cada municipio. Tiene un año de duración y comienza por las jerarquías menores hasta el cargo mayor, por lo que el ejercicio de autoridad y responsabilidad va aumentando. Los ciudadanos que prestan servicio de cargo no son remunerados y las edades de inicio pueden ir desde los diez años y generalmente cesa a los sesenta años, edad en la que pueden ser distinguidos de forma honorífica como *Tatamandones* o integrantes del Consejo de Ancianos; los cuales tiene las funciones de “orientar a los jóvenes y decidir sobre diversos asuntos de naturaleza jurisdiccional en materia civil, penal, mercantil dentro de la comunidad y el marco constitucional y legal vigente” (Martínez Sánchez, Francisco. Magistrado Presidente del Instituto Estatal Electoral, s.f., p. 197) reminiscencia del “hermano mayor”.
4. Las fiestas religiosas dan identidad comunitaria y reafirman los lazos de cohesión social por medio de la cooperación ciudadana.
5. El *Tequio* o trabajo comunitario es la base del desarrollo del sistema de ayuda y responde a una convocatoria o mandato de la autoridad o Asamblea para subsanar, en la mayor parte de las ocasiones, la carencia de recursos financieros públicos en el Ramo 28 para gasto corriente y Ramo 33 para obra e infraestructura.

Además de los rasgos de toda comunidad indígena (Díaz, s.f.)

6. Territorios comunales, demarcados y definidos por la posesión.
7. Historias de la comunidad de tradición oral.
8. Idioma común o lengua indígena.
9. Organización política, cultural, económica, social y religiosa entrelazada.
10. Sistema de procuración y administración de justicia propios.

## 5. EL CASO DE SANTIAGO CAMOTLÁN

Esta comunidad se encuentra ubicada en el Distrito de Villa Alta, III, Ixtlán de Juárez, región de la Sierra Norte. La cabecera Municipal es Santiago Camotlán, las localidades de mayor importancia son agencias de policía: Asunción Lachixila, Cristo Rey la Salva, San Francisco Yovego, San Miguel Reagui y La Chachalaca y los núcleos rurales son Llano Tortuga, Arroyo Macho y San Mateo Éxodo. Su actividad preponderante es la agricultura y su antecedente oficial de reconocimiento de tierras data del virreinato en 1840.

En el 2010 tenía una población de 3,058 habitantes, de los cuales 1,475 son mayores de 18 años. La posición de pobreza es de 4 y el índice de marginación es muy alto; 2,216 habitantes hablan zapoteco, 1,742 español y 423 no hablan español. La población presenta una tasa de analfabetismo de 97.5%, 27 habitantes eran profesionistas. Camotlán cuenta con 16 escuelas del nivel básico y medio superior y únicamente 354 habitantes cuentan con servicios de salud. Su territorio es de 324.55 kilómetros cuadrados y en ése año sus ingresos públicos brutos fueron de 28,556 pesos, lo mismo que los egresos públicos

Las características del Sistema Normativo Interno de Camotlán son las siguientes: el período de elecciones es cada tres años, en la que la autoridad vigente convoca a reunión a la ciudadanía en el patio del palacio municipal; los asistentes deben de cumplir los requisitos de desempeñar buena conducta o ser “personas honorables” y haber cumplido los cargos anteriores, por lo contrario, la mala reputación, el alcoholismo o enfermedades se constituyen como un impedimento. Las mujeres pueden prestar servicios y estar en la Asamblea Comunitaria, al igual que los que no nazcan en Camotlán. En el caso de los nacidos en la comunidad pero que viven en otros lugares pueden cooperar económicamente y desempeñar cargo.

Tabla 2

Sistema de Cargos en Santiago Camotlán	
Cargos	Número de puestos
Presidente Municipal	3
Síndico Municipal	1
Alcalde Municipal	1
Regidor de Hacienda 20	3
Regidor de Salud	3
Regidor de Educación	3
Suplente de Alcalde	1
Comisariado de Bienes Comunales	6
Comité de Preescolar	Varía
Comité de Primaria	Varía
Comité de Secundaria	Varía
Comité de Bachillerato	Varía
Comité Directivo de Banda de Música	3
Fiscales de Templo Católico	2
Mayordomo del Templo	2
Sacristán del Templo	1
Madrinas o Padrinos de Festividades	4
Mayores	4
Jefe de Policía	1
Teniente de Policía	6
Topiles del Templo	6

Fuente: (IEEPCO, 2012-2013)

El día de la elección, la Asamblea Comunitaria nombra a todos los consejeros incluyendo a los suplentes mediante el sistema de mano alzada, por lo que el voto sólo es un mecanismo auxiliar para legitimar el sistema de cargos y a sus ocupantes. El Presidente de Debates anuncia a la Asamblea los nombres de los ocupantes de los cargos y la jornada queda clausurada por la autoridad.

dad municipal, asentando en el Acta de Asamblea los acuerdos logrados; mismos que posteriormente se entrega al IEEPCO junto con el padrón electoral.

El acto cívico termina con la entrega tradicional de tres bastones de mando a los ciudadanos propietarios y suplentes, que prestarán el cargo de Presidente Municipal por cada año. La organización del presidente municipal es por sucesión de cargo anual y también aplica a Síndicos y a Regidores como funcionarios del Ayuntamiento.

Por último, es importante mencionar que en el caso que nos ocupa, no hay Concejales ni existe sanción por falta de cumplimiento, como San Juan Yatzona Mixes, donde se cobra multa; aquí simplemente se les destituye del cargo.



Fuente: (IEEPCO, 2012-2013)

## 6. LOS FACTORES DE PODER EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS OAXAQUEÑOS

Como se ha venido exponiendo en este trabajo, se puede ver de trasfondo una relación entre el derecho y el hecho político de los Sistema Normativos Internos (SNI) en los Municipios oaxaqueños. Es decir, la relación interdependiente entre el derecho y el poder, se sustenta en la premisa “el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder es vacío” (Bobbio, 1985) lo que nos direcciona a la revisión de los factores de poder que pueden o no legitimar y dar orden a la institución de gobierno.

A partir del modelo del liberalismo explicado en la primera parte de este artículo, se adopta como punto de partida resultante del derecho que “el municipio mexicano se ha fundado con prácticas democráticas y es una entidad de nivel básico de gobierno, en el que se ejerce el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada” (Oropeza Martínez, 2007: 21-22), frente a los hechos específicos del ejercicio del poder, se mencionan los siguientes factores políticos que pueden dar idea de la efectividad o no del SNI, volcados en la legitimidad o no legitimidad del poder:

Entre los primeros destacan los conflictos poselectorales en los municipios regidos por SIN, se duplicaron de 22 a 41 en el período de 1995 a 2003, frente a la disminución de conflictos en los municipios con sistemas de Partidos Políticos que se decrementaron de 46 a 21 en el mismo período. Las razones son:

1. Los Partidos Políticos reclutan votantes en los municipios de régimen alterno para las votaciones locales, estatales y nacionales; a través del financiamiento y asesoramiento a las planillas locales. El hecho contraviene a la norma que prohíbe esa práctica en el artículo 112 del CIPPEO y queda en la definición al posibilitar el registro de candidatos a través de los partidos políticos en el artículo 110 del mismo ordenamiento (Eisenstadt, Todd y Ríos Contreras, Viridiana, 2005).
2. Las instituciones electorales estatales no cuentan con la autoridad legal para regular los excesos de poder de otras instituciones del Estado, el caso del Congreso, quien declaró disueltos 140 gobiernos de los 570 de los municipios en los últimos cinco años, aduciendo “ingobernabilidad” (Eisenstadt, Todd y Ríos Contreras, Viridiana, 2005).
3. La idea legislativa de la representación de la democracia, choca con la significación antropológica del ejercicio electoral consuetudinario porque las comunidades indígenas ven a los Partidos Políticos como elementos de escisión comunitaria; en otras palabras, el principio de la mayoría **vs** consenso communalista (Recondo, David TEPJF, 2013).
4. El sistema de cargos se reestructura a partir de las necesidades que representa entablar las negociaciones con las instituciones de los niveles de gobierno estatal y federal, para acceder a los programas sociales, incrementos de Ramos 28 y 33 a partir de los fondos federales. Esto es, los representantes de las comunidades tienen que poseer las competencias mínimas de comunicación oral y escrita en español y conocer principios básicos de finanzas públicas municipales; así lo demuestran las primeras experiencias de acceso directo a las jerarquías superiores de los maestros con un mínimo de instrucción en la década de los 60 sin tener que cubrir con el requisito de ser nacido en la comunidad ni desempeño de cargos religiosos; con lo que, se presencia la creación de una *élite indianista* (Recondo, David TEPJF, 2013).
5. Los conflictos poselectorales o quejas de los grupos políticos, que pueden o no estar influenciados por los partidos políticos, se fundamentan en violaciones a los derechos de la comunidad para elegir sus propias autoridades o funcionarios del Ayuntamiento y a violaciones a los derechos individuales a votar y ser votados; se han presentado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como quejas en torno a los resultados y/o a los procesos electorales. Las consecuencias han tenido dos direccionamientos, según el IEEPCO, en

voz de su consejero electoral (Martínez, 2011), una a favor de los derechos políticos individuales y otra, por los derechos de la autonomía de la comunidad; privilegiando el juez, hasta el momento, a los primeros ante el recurso de impugnación del Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales del Ciudadano (JDC).

6. La emisión de fallos del Tribunal ha ordenado al órgano electoral a convocar a procesos electorales extraordinarios, en forma cada vez más frecuente, en 1995 en 11 procesos extraordinarios de 57 elecciones y en 2010 en 48 procesos extraordinarios de 61 elecciones (Martínez, 2011).
7. Los nombramientos de Administradores Provisionales por parte del Congreso del Estado al quedar impugnados los procesos electorales, también son muy frecuentes, 29 casos en 2013 y 12 casos en 2014 (Avendaño, 2010), quienes no rinden cuentas de sus resultados a nadie. Esta facultad se contiene en la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y en el artículo 34 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, donde se señala al Gobernador del Estado como facultado para proponer al Congreso Local a un Administrador temporal.

## CONCLUSIONES

El Municipio en México tiene raíces formales del modelo del liberalismo anglo-europeo del siglo XIX en cuanto a la forma de Estado Republicano y Federal y a la forma gobierno democrático, que en el hecho político está mezclado en relación sincrética del gobierno prehispánico; ambos comparten la visión del ejercicio democrático o de participación ciudadana en la elección de las autoridades.

En el caso de los municipios de Oaxaca, con alta predominancia indígena y de altos índices de desigualdades económicas y sociales, el ejercicio del gobierno se complica en un funcionamiento de costumbres milenarias de gobierno y administración pública que entrelaza en el sistema de cargos de los Sistemas Normativos Internos las dimensiones político y religioso. En un afán de conservación moral del ejercicio del poder, está altamente influenciado por factores endógenos y exógenos de las comunidades; en el primer caso, por los grupos tradicionales de poder de las comunidades y en el segundo, por los partidos políticos y por las instituciones de gobierno legislativa y ejecutiva del orden estatal.

La teoría de la conducción administrativa por la política en una *unidad* de González Saravia y el perfectible *don de gobierno* de Del Castillo Velasco, se diluyen en las realidades de los Sistemas Normativo Internos de los municipios oaxaqueños, en una serie de tensiones entre legitimidad y legalidad. En lo que respecta a la legitimidad, es lo que sustenta la división de poderes del *soberano* y a sus representantes y en lo que respecta a la legalidad como garantía del *súbdito* de no ser oprimido durante el ejercicio de poder en esquemas quasi virreinales de gobierno.

Con las reformas legislativas de 1995 en Oaxaca, tras el impulso de reivindicación indígena se propicia una existencia dual del derecho, tanto en el orden positivo como en el consuetudinario, lo que marca la existencia de dos repúblicas, como en la época novohispana, con delimitaciones normativas e institucionales en dos sistemas electorales uno de partidos políticos y otro de usos y costumbres, éste último, con definición particular de derecho indígena para cada localidad.

Las tendencias de los gobiernos municipales con SNI se bifurcan, una en la cooptación para la toma de decisiones, por grupos nativos de poder y/o ajenos a las comunidades, fuertemente vinculados a los factores externos de poder y, en una segunda vertiente, la toma de decisiones por parte de un grupo de personas o de toda la comunidad. En la primera los riesgos de opresión e injusticias son altos para la comunidad y en la segunda, los costes o desgastes de tiempos para la determinación de acuerdos en la Asamblea pueden ser muy altos. En ambos caminos, el no llegar a la formulación de acuerdos verbales, llega a desencadenar conflictos políticos con diversos grados de ejercicio de violencia; situación naturalmente agravada por la falta de cultura política y de conocimiento de derechos de autonomía y libre determinación, por parte de las autoridades comunales, lo que imposibilita que las acciones del ejercicio de gobierno no estén apegadas al estado de Derecho.

Los Sistemas Normativos Internos en Oaxaca poseen características del anhelado ejercicio democrático directo del poder, pero están fuertemente atajados y asediados por los poderes estatales, lo que, en la filosofía aristotélica la *potencia*, o lo que puede llegar a ser, está atajada por el *acto*, o por lo que es. Esa situación está fuertemente determinada por la falta de legislación secundaria que norme el ejercicio del poder tripartita en los diferentes niveles de gobierno; aunque en una visión optimista de construcción de futuribles, los Sistemas Normativos Internos de los municipios oaxaqueños pueden potenciar sus características de autonomía y democracia, reestructurando los sistemas de cargos y las acciones gubernamentales en una base legal armónica con los hechos socio-políticos y direccionaladas a generar una cultura que neutralice los excesos de poder, lo que, en teoría política se conoce como *sociedad libre*.

### Patricia Xochiquetza Mendoza Cruz

Es Profesora de las carreras de humanidades a nivel Licenciatura y Posgrado en la Universidad Anáhuac Oaxaca, Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca y de la Universidad Santander Unidad Académica Oaxaca, desde 2010; Máster en Docencia para la Educación Media Superior y Superior por la Universidad La Salle Pachuca y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM.

## BIBLIOGRAFÍA

Avendaño, O. R. (2010) Alerta en Oaxaca a dos días del cambio de gobierno en 570 municipios de Oaxaca. CNN, 29 diciembre.

Bandelier, A. (1981) "La organización social y forma de gobierno en los antiguos mexicanos". Revista de Administración Pública, INAP, enero-marzo, México.

Bobbio, N. y. B. M. (1985) Origen y fundamentos del poder político. 2a edición ed. Grijalbo, México.

CONEVAL (2010) Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010. [En línea] Available at: [http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/PublishingImages/Oaxaca/pob\\_municipal/20mpobmun10.png](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/PublishingImages/Oaxaca/pob_municipal/20mpobmun10.png) [Último acceso: 6 abril 2015].

Díaz, F., s.f. La Comunalidad. [En línea] Available at: <http://indigenasdf.org.mx/?p=70742> [Último acceso: 4 abril 2015].

Eisenstadt, Todd y Ríos Contreras, Viridiana (2005) "Discriminación y conflictividad en los usos y costumbres electorales de Oaxaca". Revista Este país, México.

González Oropeza, M. (2008) Voto que emite el Magistrado en SUP-JDC54/2008, s.l.: s.n.

González Saravia, A. (1888) La administración pública. Curso de derecho administrativo. Ed. Establecimiento Tipográfico de la Unión, Guatemala.

Hernández Chávez, A. (1994) Estudio introductorio a José María del Castillo Velasco: El "Don de Gobierno". Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

IEEPCO (2013) Memoria del Proceso Electoral Ordinario 2012-2013. s.l.:s.n. Oaxaca, México.

INEGI (2009) Informe México país. s.l.:s.n. México.

Martínez, Juan (2011) Funcionamiento del régimen de usos y costumbres y participación ciudadana [Entrevista] (25 noviembre 2011).

Martínez Sánchez, Francisco. Magistrado Presidente del Instituto Estatal Electoral, s.f. Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres. [En línea] Available at: [www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/9/r9\\_8.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/9/r9_8.pdf) [Último acceso: 04 04 2015].

Oropeza Martínez, H., (2007) Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre. Ed. Trillas, México.

Recondo, David (2013) "La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por derecho consuetudinario" Cuadernos de divulgación de la justicia electoral. Ed. TEPJF, México.

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, s.f. IGLOM. [En línea] Available at: <http://www.iglom.info/> [Último acceso: 1 abril 2015].

Sartori, G. (2002) Elementos de teoría política. Ed. Alianza Editorial, Madrid, España.