

**A PROPÓSITO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS:
EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO
DE OAXACA (1990) Y EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES
POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (1992)
ADICIONADOS EN 1995**

SUMARIO: I. Consideración introductoria. II. El Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989. III. Su contexto constitucional en México. IV. El artículo 25 de la Constitución del estado de Oaxaca (1990) y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (1992) adicionados en 1995. V. Conclusión. VI. Bibliografía.

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

La década de los ochenta asistió a la consolidación de una preocupación internacional: la situación de los pueblos indígenas en el mundo. Considerados éstos, hasta entonces, como minorías por la comunidad internacional. Al respecto, la presencia de representantes de distintas comunidades indígenas en foros tanto nacionales como internacionales, hizo cambiar la concepción que de aquellas comunidades se tenía: su naturaleza especial y, por ello, su problemática, lo cual hacía que se necesitara reconsiderar su homologación respecto de otras minorías. En definitiva, la participación y protagonismo de los propios indígenas, en debates en los que se trataba su situación, dio como resultado que emergiera un nuevo sujeto del derecho internacional, con lo cual ya no se les consideró sólo como un asunto nacional o interno.

Entre los numerosos foros e instrumentos internacionales que se han ido forjando en los últimos años, por su importancia destacan dos. En primer lugar, el "Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías" de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, en segundo lugar, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. En cuanto al primero, desde 1982 hasta la fecha se

reúne anualmente (excepto en 1986), es de carácter permanente y tiene como una de sus principales finalidades, escuchando a numerosas organizaciones y representantes de pueblos indígenas, la elaboración de un borrador de Declaración Universal de Derechos Indígenas o de los Pueblos Indígenas, que deberá ser considerado posteriormente por la Asamblea General de la ONU. Hasta la fecha, el Grupo de Trabajo no ha terminado definitivamente sus trabajos y, aun cuando desde el conocido como *Cobo report* han pasado algunos años, el Grupo de Trabajo ha avanzado, no sin problemas, en la definición de una terminología jurídica que intenta satisfacer, a través de la Declaración, las indudablemente justas reivindicaciones de las poblaciones indígenas del mundo.¹

Si bien la Declaración es todavía obra inacabada, existen otros instrumentos jurídicos de carácter internacional que ya han sido aprobados y ratificados por varios Estados. Entre ellos destaca el ya mencionado Convenio 169 de la OIT; que por su importancia merece un análisis más detallado.

II. EL CONVENIO NÚMERO 169, SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) DE 1989

El Convenio 169 de la OIT, adoptado en 1989, sustituyó al Convenio número 107 sobre la protección de las poblaciones indígenas y tribales de 1957, que reconocía el derecho de los indígenas a conservar su identidad cultural.² La razón de este cambio se debió a la existencia de un consenso internacional respecto a las limitaciones de este último. El Convenio 169 es hoy el primer instrumento jurídico, en el contexto internacional, que recoge una nueva y revolucionaria concepción: la del reconocimiento de derechos colectivos, como única forma para hacer efectivos los individuales, correspondientes a los integrantes de las comunidades indígenas.

Tanto de los trabajos del Grupo de Trabajo de la ONU como del Convenio 169 se desprende que uno de los más importantes dere-

1 Cfr. Dandler, Jorge, "Hacia un orden jurídico de la diversidad", *Crítica Jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 14, 1994, pp. 33 y ss. Así como, Stavenhagen, Rodolfo, "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional", *Cuadernos. Antropología Jurídica*, México, UNAM, 1995, pp. 87-92.

2 Cfr. Bartolomé, Miguel Alberto, "La represión de la pluralidad y los derechos indígenas en Oaxaca", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 78. Así como Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, p. 87.

chos colectivos, reivindicados por los de los pueblos indígenas, es el de la auto-organización de sus comunidades y, específicamente, la correspondiente a sus instituciones municipales considerada como un presupuesto imprescindible para su conservación. En este sentido, el Convenio obliga a las partes firmantes del mismo a consultar con sus pueblos indígenas las formas en que se organizarán sistemas que permitan la adopción de decisiones que afecten directamente a estas comunidades, entre ellas podemos incluir el derecho de ejercer y consolidar sistemas de autogobierno y administración local. Una vez que el Convenio ha sido suscrito, lo señalado en él debe ser desarrollado por la legislación interna de los Estados que lo han ratificado; por ejemplo, actualmente diversos países de Latinoamérica han realizado adiciones, reformas, revisiones constitucionales o han elaborado nuevas constituciones que ya desarrollan lo anterior: la Constitución de Guatemala de 1986 (artículos 66 al 70), la de Nicaragua de 1986 (artículos 8, 89 a 91, 180 y 181), la de Perú de 1993 (artículo 2, puntos 19 y 20, y artículo 17), la de Venezuela de 1983 (artículo 77), la de Paraguay de 1992 (artículos 62 al 67), la de El Salvador de 1983 (artículo 62), la de Colombia de 1991 (artículos 1, 7, 10 y 13) y la de Ecuador de 1993 (artículos 27 y 34), entre otras.

Al respecto, México ratificó dicho Convenio en 1990, con lo cual se adicionó —aunque esa propuesta ya se había elaborado desde 1989— un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución mexicana de 1917 vigente el 28 de enero de 1992, reconociendo los derechos culturales de los pueblos indígenas de México,³ señalando que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus usos, costumbres, recursos y formas de organización social, entre otras, es decir, reconoció la existencia de los mismos, sin embargo, hasta el momento, no existe un marco general reglamentario de esta disposición constitucional.⁴

III. SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Conforme a nuestra legislación interna, es decir, de acuerdo con los artículos 133, 89, fracción X, y con el 76, fracción I, de la Cons-

³ Cfr. González Galván, Jorge Alberto, "Reforma al artículo 4o. constitucional: pluralidad cultural y derechos de los pueblos indígenas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 79, enero-abril de 1994, p. 105.

⁴ Cfr. Dandler, Jorge, *op. cit.*, pp. 33 y ss. Así como, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "Constitución y derechos étnicos en México", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 23 a 25.

titudin mexicana de 1917 vigente, así como con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por México en 1974, el Convenio número 169 de la OIT de 1989 a partir de 1990 es ley suprema de toda la Unión.

Más adelante, como ya lo hemos mencionado, se adicionó un primer párrafo al artículo 4o. constitucional, pero éste carece de una ley reglamentaria. De igual manera, las constituciones locales de Chiapas, Hidalgo y Oaxaca se han reformado en este sentido,⁵ pero, además, la legislación estatal se ha anticipado, como veremos en el siguiente apartado.

IV. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE OAXACA (1990) Y EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (1992) ADICIONADOS EN 1995

1. *Consideración introductoria*

La Constitución del estado de Oaxaca de 26 de octubre de 1990, con sus adiciones de 1995, en su artículo 16 señala, en relación con la disposición que comentamos, que este estado tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran. Asimismo, se dispone que la ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que deban proteger y preservar el acervo cultural de las etnias, promoviendo el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas. Al respecto, al igual que a nivel federal, hasta el momento no se ha elaborado la ley reglamentaria de este artículo de la Constitución del estado de Oaxaca vigente.

Por otro lado, el artículo 25 de esta Constitución estatal, adicionado el 13 de mayo de 1995, conforme al artículo tercero transitorio de dicha Constitución, entrará en vigor al aprobarse la ley electoral respectiva. Al respecto, el 12 de febrero de 1992 se expidió el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (a partir de este momento CIPPEO), el cual sufrió también adiciones el 13 y 25 de mayo, así como el 30 de septiembre de 1995.

⁵ Cfr. Gómez Rivera, María Magdalena, "Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas, México", *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1995, pp. 194 y 195.

El texto actual del artículo 25 menciona, entre otras cosas, que en la ley electoral respectiva, es decir, en el CIPPEO,⁶ se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas. Con lo cual, por un lado, se mantiene el sistema electoral tradicional pero, por otro lado, el artículo constitucional reconoce otro sistema electoral.

¿Por qué el interés de comentar el artículo 25 de la Constitución del estado de Oaxaca (1990) y su adición de 1995, así como la del CIPPEO (1992), adicionado el mismo año? Porque es un ejemplo en donde la legislación estatal reconoce, como ley, una práctica o costumbre electoral que es habitual en Oaxaca, pero también lo es en otras comunidades indígenas de otros estados de la República; esto es, convierte en derecho mexicano lo que son prácticas ajenas al sistema electoral tanto federal como estatal, por lo que tiene el valor de un experimento. Además, porque en este artículo se regula, a nivel estatal, lo señalado en el punto 21 del anteproyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas, que hace referencia al derecho a participar plenamente en la vida política de su estado, de acuerdo con las leyes y costumbres indígenas.⁷

A pesar del avance significativo que esto representa, se perciben diversos problemas que desarrollaremos más adelante.

2. *Principal problemática*

De la reciente adición al artículo 25 de la Constitución del estado de Oaxaca y la del CIPPEO, se desprende que en el sistema electoral los candidatos pueden ser postulados por usos y costumbres del lugar o bien que éstos pueden ser presentados por el sistema electoral tradicional, es decir, postulados por partidos políticos. Con lo cual se puede optar entre uno y otro sistema, pero se crea una serie de conflictos y confusiones. Anteriormente se daba la práctica habitual, por usos y costumbres, y después se inscribía a la persona en el sistema tradicional, es decir, que la postulaba el partido político.

6 Dicho Código se encuentra en relación con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y con el Reglamento Interior del mismo, ambos publicados en el *Periódico Oficial* el 4 de noviembre de 1995.

7 Cfr. Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, p. 110.

V. CONCLUSIÓN

Habría que preguntarse hasta qué punto este ensayo legislativo oaxaqueño puede servir o no de modelo para la organización de elecciones en los municipios, que son mayoritariamente indígenas, de los demás estados. Asimismo, a la espera de la ley reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución federal, con esas legislaciones estatales, como la adición al artículo 25 de la Constitución del estado de Oaxaca y el texto actual del CIPPEO con sus problemas, si es conveniente que se legisle, de forma parcial, respecto de distintos aspectos de la problemática indígena. Ciertamente es que el vacío creado por la ausencia de una ley reglamentaria, a nivel federal, encamina a las legislaturas de aquellos estados, por tener una importante población indígena, a dar remedios inmediatos para dar salida a las reivindicaciones de sus comunidades. Pero también es cierto que regular de forma desordenada, es decir, sin que exista un marco modelo, puede conducir a la creación de una diversidad de normas jurídicas que pueden ser contradictorias entre sí y que, sumada a la diversidad propia de las costumbres de las comunidades indígenas mexicanas, cree un caos normativo que no responda a las motivaciones que le dieron origen. Sin embargo, creemos por todo lo señalado con anterioridad, que en el derecho internacional público se encuentra la solución más viable, para muchos de los aspectos de la problemática indigenista, no sólo a nivel internacional sino también nacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, "La represión de la pluralidad y los derechos indígenas en Oaxaca", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, 1994.
- DANDLER, Jorge, "Hacia un orden jurídico de la diversidad", *Crítica Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 14, 1994.
- Las constituciones latinoamericanas*, México, FCE, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, "Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas, México", *Pueblos indígenas*

ante el derecho, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1995.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, "Comentario al artículo 133 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. II, 7a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1995.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Reforma al artículo 4o. constitucional: pluralidad cultural y derechos de los pueblos indígenas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 79, enero-abril de 1994.

LARA PONTE, Rodolfo, "Comentario al artículo 4o. constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., t. I, México, Porrúa, UNAM, 1995.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Constitución y derechos étnicos en México", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, 1994.

STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional", *Cuadernos. Antropología Jurídica*, México, UNAM, 1995.

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE