

VI. ELEGIBILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS EN ELECCIONES DE USOS Y COSTUMBRES. SUP-JDC-14/2008

Actores: Juvenal Torres Luis, Pedro Cruz Ramírez, Lucas Pacheco Ramírez, Saúl Luis Pacheco, Ignacio Morales Hernández, Miguel Ramírez García, Rodolfo López Lascares, Emmanuel Saúl Ramírez Merino y Andrés Aparicio Luna.

Acto reclamado: El Decreto 32 de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, que no ratificó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral el 6 de noviembre de 2007, el cual había declarado la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento de San Miguel Peras, Zaachila, Oaxaca, que se rige por el sistema de usos y costumbres.

Presentación

Las sentencias de la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelven temas de gran relevancia jurídica, tratándose de asuntos relacionados con el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en la del Estado de Oaxaca, se prevé que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural originaria en sus pueblos indígenas y se reconoce su derecho a la libre determinación.

En dicha entidad federativa se reconoce tal derecho, debido a la composición étnica plural de los pueblos y comunidades que lo integran (Amuzgos, Cuicatecoc, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques) de tal manera que se establece la protección de las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que han sido empleadas para las elecciones de sus ayuntamientos.

En la elección del municipio de San Miguel Peras, Zaachila, para el periodo 2008-2010 se presentaron ciertos hechos que dieron lugar a que el Congreso del Estado decidiera no ratificar la declaración de validez de la elección que había realizado la autoridad administrativa electoral local; por lo que se instruyó a ésta para que convocara a elección extraordinaria.

Esta determinación fue reclamada mediante juicio ciudadano, en cuya sentencia de 23 de enero de 2008, la Sala Superior confirmó el acto de la Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

La ejecutoria en comento presenta la particularidad de que se confirmó lo decidido por el Congreso local. Es decir, para sustentar cuestiones relevantes, la instancia constitucional no necesariamente corrige las decisiones de otras autoridades, sino que las confirma.

De eso trata en caso concreto.

Antecedentes

El procedimiento de elección

El 7 de octubre de 2007, se celebró la asamblea general de ciudadanos en la mencionada comunidad de San Miguel Peras, Zaachila, para elegir a los integrantes de la autoridad municipal para el período 2008-2010.

Inconformidad ciudadana

Diversos integrantes de la comunidad presentaron ante la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, un escrito en el que manifestaron su inconformidad con lo llevado a cabo en la Asamblea General de Ciudadanos.

Las razones de su inconformidad fueron:

- 1) Las personas que resultaron electas para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Regidor de Hacienda, Regidor de Obras, Suplente del Síndico Municipal y Suplente del Regidor de Hacienda, no tienen domicilio propio en la comunidad de San Miguel Peras, Zaachila, sino que radican en la ciudad de Oaxaca.
- 2) Uno de ellos, Ignacio López Hernández, formó parte de un ayuntamiento anterior y salió de la comunidad prófugo de la justicia por su desempeño en el cargo.
- 3) Las personas electas no prestan sus servicios a la comunidad.

Declaración de validez de la elección

El 6 de noviembre posterior, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca declaró válida la elección y expidió las constancias de mayoría y validez respectivas. Cabe anotar aquí, que en esa declaratoria, la autoridad

administrativa local no tomó ninguna determinación respecto del escrito en el que diversos ciudadanos hacían saber su inconformidad con la elección.

Solicitud de no ratificar la elección citada

El 4 de diciembre siguiente, el Presidente Municipal Interino, el Síndico, los Regidores, todos del Ayuntamiento de San Miguel Peras, Zaachila, así como otros ciudadanos, solicitaron al Congreso del Estado no validar la elección, porque en su concepto, ésta se realizó sin el consenso de la población de la comunidad.

No ratificación de la declaración de validez

El artículo 59 de la Constitución local establece como facultades de la Legislatura, las que le confiera la propia Constitución y las leyes reglamentarias (fracción LXVI).

Por su parte, el artículo 122 del código electoral local establecía que la Legislatura del Estado debía conocer la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres, para que en su caso ratifique la validez de las mismas.

Es pertinente apuntar, que en noviembre de 2008 se publicó el decreto que creó el nuevo Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y abrogó el anterior código que llevaba el mismo nombre.

Esto implica que el entonces artículo 122 en comento, actualmente no se encuentra vigente, y en el nuevo código no se advierte una disposición similar sobre la atribución del Congreso del Estado de ratificar las elecciones locales por usos y costumbres.

Ahora bien, con base en las facultades otorgadas por el entonces artículo 122, el 28 de diciembre de 2007, la LX Legislatura Constitucional determinó no ratificar el acuerdo emitido por el Consejo General, en la parte relativa a la validez de la elección.

Las razones que sustentaron esa determinación fueron:

- 1) Existe inconformidad en contra de la elección de Concejales, de acuerdo con el escrito dirigido al presidente por parte del presidente municipal, el síndico y los regidores de Hacienda, de Obras, de Educación, así como una comisión integrada por dos ciudadanos, en el que son categóricos al manifestar que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral validó la elección sin el consenso de la población.
- 2) Si bien el Consejo General Electoral validó la elección, lo cierto es que en el expediente electoral no obra constancia de quién o quiénes fueron las

autoridades que enviaron la documentación electoral al Instituto Estatal Electoral para que conociera de la organización y desarrollo del proceso y jornada electoral.

- 3) De acuerdo con las normas de derecho consuetudinario, la autoridad municipal es la encargada de la elección y es la que remite toda la documentación electoral para su validación, y en el caso no existía tal documento. Este hecho se consideró como una causa grave para no ratificar la validación, pues se consideró que se incumplió con lo previsto por el artículo 25 de la Constitución Política del Estado, puesto que la elección no se sujetó a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- 4) Lo que se consideró más grave es que no fueron las autoridades municipales encargadas del proceso electoral, ya que no existe documento alguno que acredite qué persona o autoridad hizo llegar a dicho Instituto Estatal Electoral el acta de Asamblea General.
- 5) No fue remitida la documentación atinente a la constancia de origen y vecindad de los electos, constancia de antecedentes no penales, copia de sus credenciales de elector (que debió ser enviada en la primera quincena del mes de octubre de 2011). Solamente fue enviada el acta de asamblea general comunitaria, pero en concepto del Congreso, no existe crédito de su remisión.

Reseña de los agravios

Los actores, que fueron la gran mayoría de los que habían resultado electos, formularon en la demanda los siguientes planteamientos:

- 1) Si bien existe un escrito de inconformidad, lo cierto es que no se presentó ante el Instituto Estatal Electoral, que es la instancia encargada de validar la elección.
- 2) La asamblea electiva se celebró con la asistencia y participación de los funcionarios municipales, de la mesa de debates y existen documentos que comprueban su legitimación.
- 3) Es falso que no conste en el expediente electoral quién o quiénes fueron las autoridades que enviaron la documentación electoral al Instituto Estatal Electoral para que conociera del desarrollo del proceso y jornada electoral, pues la autoridad municipal de San Miguel Peras, Zaachila, convocó a la

asamblea general en la que fueron electos y el propio Presidente Municipal Interino, quien presidió la asamblea conjuntamente con la mesa de debates, hizo entrega del acta de elección ante el Instituto referido.

- 4) En el expediente sí obran los documentos señalados en la determinación reclamada (copia del acta de la asamblea general comunitaria, constancias de origen y vecindad, de antecedentes no penales y las copias de la credencial de elector o copias del acta de nacimiento o de la cartilla militar de los electos).
- 5) La determinación reclamada carece de fundamentación y motivación.

Consideraciones que explican el sentido de la sentencia

La pretensión de los actores consistía en que se dejara sin efectos la parte conducente del decreto de la Legislatura local, para que en lugar de la no ratificación, la elección fuera ratificada y quedara firme la declaración de validez realizada por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

La ejecutoria de la Sala Superior desestimó esa pretensión.

Cabe recordar que las razones por las cuales no se ratificó la validez de la elección, por parte de la legislatura local, son en resumen: que existió una inconformidad por parte de las autoridades municipales y de distintos ciudadanos del municipio contra la elección de los actores; que en el expediente electoral respectivo no obra constancia de quién o quiénes remitieron la documentación electoral al Instituto Estatal Electoral; los miembros en funciones del ayuntamiento de San Miguel Peras, Zaachila, comparecieron ante el Congreso a solicitar la no ratificación de la validez de la elección, y que el expediente electoral atinente no estaba debidamente integrado.

En la sentencia se puntualizó por una parte, que opuestamente a lo afirmado por los actores, sí fue presentado un escrito de inconformidad ante la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, a través del cual diversos integrantes de la comunidad se inconformaron con la elección.

Por ello se estimó en la ejecutoria, que el Instituto Estatal Electoral tuvo conocimiento de la inconformidad apuntada, previo a la emisión de su determinación, por lo cual era necesario que lo atendiera y decidiera en consecuencia, antes de validar la elección.

También se desestimó lo relativo a que, según los enjuiciantes, en el expediente electoral obraban los documentos atinentes a las constancias de origen

y vecindad, de antecedentes no penales y las copias de la credencial de elector de cada una de las personas electas; pues en la revisión directa que se hizo de la copia certificada de dicho expediente se observó que, tal como lo manifestó el órgano legislativo responsable, en él no obraban las constancias referidas.

Ahora, lo que en la ejecutoria se consideró como la cuestión toral del caso que, de acuerdo con las constancias tanto de la elección de concejales de San Miguel Peras, Zaachila, como de los actos tendentes a su calificación, en dicho proceso surgió una inconformidad que no fue atendida ni sustanciada por la autoridad administrativa electoral.

Si bien el Congreso responsable dijo advertirla, con la comparecencia ante el propio Congreso de la entonces autoridad municipal, mediante escrito de 4 de diciembre de 2007, en el que se solicitó que no se ratificara la validación de la elección, por la falta de consenso de la población, la Sala Superior advirtió que además de esa petición, con anterioridad ya había sido presentada una inconformidad por escrito ante el Instituto local en contra de la elección.

Ese recurso estaba suscrito por dos ciudadanos, que dijeron acreditar la inconformidad de otros miembros de la comunidad con la exhibición de un acta, en la que diferentes ciudadanos del municipio manifestaron no estar de acuerdo con la elección realizada en la asamblea de 7 de octubre de 2007.

En la ejecutoria se consideró esto de una importancia relevante, porque el entonces artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca preveía, que cuando el Consejo General del Instituto conozca de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario, debe de manera previa a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes o, incluso, puede realizar una consulta con la comunidad.

Esta norma ahora está contenida en el artículo 143 del código vigente.

La Sala Superior dejó sentado, que a pesar de que ante la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca fue presentado el referido escrito de inconformidad, el Instituto local no buscó resolverla a través de la conciliación o los otros mecanismos de ley, como la consulta.

Ello constituyó una infracción al entonces artículo 125 del código electoral local y constituyó además la razón sustancial por la cual se consideró justificada la determinación tomada por el Congreso Estatal.

La Sala Superior advirtió en la copia del acta levantada de la asamblea electiva que, en efecto, fue firmada por los que estuvieron presentes, incluidos los

entonces funcionarios municipales que eran los encargados de llevar a cabo el proceso, así como los integrantes de la mesa de debates y los ciudadanos de las demás agencias municipales.

Se consideró por ello, que dicha acta reflejaba el modo en que fue llevada a cabo la asamblea, por lo que era apta para acreditar las determinaciones que en ella se tomaron.

Sin embargo, la apreciación de la Sala Superior fue que el punto toral no estribaba en la veracidad del contenido de dicha acta y lo resuelto en la asamblea, sino más bien en la inconformidad que surgió por las determinaciones tomadas en ella y que no fueron resueltas por el órgano administrativo electoral.

Es más, en la propia acta de la asamblea general de ciudadanos se advertían determinados hechos que en efecto podían dar lugar a la inconformidad planteada.

Por ejemplo, una determinación fue tomada por lo que se dijo que constituía *la mayoría de los ciudadanos presentes*, sin que se precisara cuántos ciudadanos participaron en la asamblea y cuántos constituía esa supuesta mayoría.

Esa determinación consistió en permitir la participación en dicha asamblea de un grupo de personas que no radicaban en la comunidad de San Miguel Peras, Zaachila, sino que se les consideraba *visitantes*.

En el escrito presentado ante el Director de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, se expresó la inconformidad porque, precisamente, las personas electas no viven en la comunidad sino que residen en la ciudad de Oaxaca porque es ahí donde trabajan.

Con dicho escrito se acompañó un acta de impugnación, levantada en la Presidencia Municipal de San Miguel Peras, Zaachila, el 13 de octubre de 2007, en la cual se advirtió que las personas que la suscribieron se inconformaron en contra de las personas electas de la siguiente manera:

Las personas que se señalan y que salieron electas son personas sin derecho a ocupar el cargo y sabedores que para su acreditación ante las dependencias gubernamentales es indispensable la expedición de documentos por parte de la autoridad municipal en funciones, los ciudadanos no estamos de acuerdo en que la autoridad municipal les exhiba estos documentos, ya que dentro del nombramiento salieron electos personas radicadas en la ciudad de Oaxaca, y que son los siguientes: Juvenal Torres Luis quien salió electo para desempeñarse como presidente municipal, mismo que actualmente trabaja en las oficinas de la SEDER en Oaxaca. Y que para su campaña ocupó una camioneta Ford de tres

toneladas color gris, propiedad de la dependencia donde actualmente trabaja para traer a la comunidad árboles frutales y de ornato para repartirle a la ciudadanía y solicitar el voto a su favor para ocupar el puesto como presidente municipal, motivo por el cual manifestamos inconformidad. Enseguida Lucas Pacheco Ramírez, Saúl Luis Pacheco, Rodolfo López Lascareo e Ignacio López Hernández quienes salieron electos para desempeñar los cargos de regidor de Hacienda, regidor de Obras, suplente del síndico municipal y suplente del regidor de Hacienda, respectivamente, son personas que también radican en la ciudad de Oaxaca y no tienen domicilio propio en esta comunidad. Desconociendo los motivos de su salida de la comunidad como también si tengan algún antecedente o no, únicamente que el C. Ignacio López Hernández salió prófugo de la justicia aún desempeñando un cargo en el ayuntamiento.

Así, además de la petición atendida por el Congreso responsable, realizada por las entonces autoridades municipales mediante oficio presentado el 7 de diciembre de 2007, lo cierto es que desde el 16 de octubre de 2007 se había planteado una inconformidad ante la autoridad administrativa electoral, en relación con las personas que fueron nombradas para cargos en el ayuntamiento.

En términos del artículo 125 del código electoral local, el Consejo General del Instituto Electoral en Oaxaca debió conciliar y resolver dicha inconformidad, de manera previa a cualquier resolución.

Pero como ello no ocurrió así, la Sala Superior concluyó que la determinación del Congreso de Oaxaca estaba justificada en tanto que advirtió que la autoridad administrativa electoral validó una elección, regida por normas de derecho consuetudinario, a pesar de la existencia de una inconformidad que no fue resuelta por el Consejo General.

Es así que el punto que constituye la base de la resolución dictada por la Sala Superior, consistió en la omisión de resolver el conflicto postelectoral que se sometió a conocimiento de la autoridad administrativa electoral y la inactividad para buscar la conciliación entre las partes o en su caso, de realizar una consulta para arreglar las discrepancias entre los habitantes de la comunidad.

Esa falta de solución en modo alguno podía ser excusable, toda vez que se trata de una obligación instrumental por parte del Consejo referido, que está prevista en la ley.

Opinión acerca de la resolución adoptada

Primera. Aun cuando el Congreso local responsable dijo tomar como base de su determinación el escrito que le fue presentado para que no ratificara la validez declarada por el Instituto Electoral local (y no así el escrito de inconformidad presentado ante dicho Instituto) lo sustancialmente importante es que consideró que miembros del municipio de San Miguel Peras, Zaachila, estaban inconformes con la elección de sus concejales municipales.

La Sala Superior advirtió, que no solamente existió esa inconformidad ante el Congreso Estatal, sino también otra que con anterioridad había sido hecha del conocimiento del Instituto Electoral, sin que éste actuara en conformidad con el artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

De ahí que se haya concluido en la sentencia, que la no ratificación estaba justificada, porque a final de cuentas, la determinación de la autoridad responsable tomó en cuenta la oposición de una parte de la comunidad a las determinaciones adoptadas en la asamblea electiva.

Segunda. No cabría algún razonamiento en el sentido de que en la ejecutoria bien pudo ordenarse que se resolviera la inconformidad, sin que fuera necesario que el Congreso local no ratificara la declaración de validez de la elección, sino hasta en tanto la referida inconformidad quedara resuelta.

Lo anterior es porque la omisión de la autoridad administrativa electoral no constituye la infracción de carácter meramente formal.

Debe tenerse en cuenta que la elección cuestionada es por usos y costumbres, determinada por el derecho consuetudinario de una comunidad.

La atribución prevista en el mencionado artículo 125 implicaba un deber de la autoridad electoral, consistente en que en principio procurara resolver la problemática por la vía conciliatoria, incluso una consulta a la comunidad. Es decir, previamente a cualquier determinación sobre la validez de la elección, debía agotarse la posibilidad de conciliar la inconformidad hecha valer, realizar una consulta, o en su defecto emitir la resolución que resolviera esa problemática.

En el caso concreto, el incumplimiento de tales actos repercutió no solamente en el procedimiento sino también en la elección misma, al no existir certeza de que los usos y costumbres de la comunidad hayan sido efectivamente observados en la toma de las decisiones.

Tercera. La ejecutoria en comento es ejemplar en el sentido de que establece de manera categórica, que los integrantes de una comunidad indígena no pueden quedar inauditos en su inconformidad con una elección de sus autoridades municipales.

La ley establece la forma y los mecanismos con los cuales la autoridad electoral administrativa debe atender, desahogar y resolver los casos en que exista controversia (el entonces precepto 125 invocado en la sentencia y actual artículo 143 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca).

La omisión al cumplimiento de ese deber constituye una violación grave a los derechos de los ciudadanos integrantes de la comunidad, porque además de la falta de certeza sobre la observancia del derecho consuetudinario en las decisiones tomadas en la asamblea electiva, también resulta clara la infracción a su derecho de ser oídos, conciliados y consultados en su caso.

Por ello, la salvaguarda de esos derechos fue la razón que dio lugar al sentido de la sentencia dictada en el juicio ciudadano, que confirmó lo decidido por el Congreso local.

Fuentes consultadas

CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

CPELSO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.