

NOTA INTRODUCTORIA

SX-JDC-165/2009

*José Antonio Morales Mendieta**

Antecedentes y contexto

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

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

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

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

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con cabecera en Xalapa, Veracruz.

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

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

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

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

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

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

Así, el 25 de marzo, Constantino Hernández Hernández en unión con más de un centenar de individuos, interpusieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), con la pretensión de que el Órgano Jurisdiccional competente revocara la designación que el ayuntamiento hizo a favor de Florencio Carrillo Ojeda, para lo cual argumentaron que

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

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

⁴ Además designaron agente de policía suplente, tesorero y secretaria, cargos que durarían hasta el 31 de diciembre de 2009. De manera previa a dicha designación, el 10 de marzo de 2009, se había firmado un convenio entre el ex agente de policía, las autoridades municipales y la subsecretaría de Gobernación, acordando que el 15 de marzo de ese año se realizaría la asamblea respectiva, para ratificar o en su caso elegir nuevas autoridades auxiliares, pero llegada la fecha no se concretó situación alguna.

no se respetaron los usos y costumbres⁵ al darse la decisión de forma directa por parte de aquella autoridad municipal, a la vez que los impugnantes solicitaban que se reconociera el resultado de la asamblea por ellos celebrada.

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

El Tribunal local, al resolver, determinó desechar la demanda respecto a 163 ciudadanos, por los demás consideró procedente el juicio y calificó de fundados los agravios, lo que le permitió

⁵ El impugnante argumentó en su demanda que los usos y costumbres para elegir a sus autoridades consisten esencialmente en los siguientes: el agente de policía en turno convoca a una asamblea comunitaria para nombrar a la autoridad auxiliar; en la celebración de la asamblea se pone a consideración el orden del día y una vez aprobado, el agente en turno la declara instalada legalmente, en la cual debe estar presente la autoridad municipal para que constate la voluntad y decisión de la mayoría; paso siguiente, se integra una mesa de debates con cuatro asambleístas (presidente, secretario y dos escrutadores), luego, se propone una terna de entre los asambleístas, para nombrar a su agente propietario, el respectivo suplente, secretario y finalmente al tesorero; ganará y accederá al cargo el que obtenga el mayor número de votos, que se emiten a mano alzada a la vista de todos, correspondiendo a los escrutadores cuantificar los votos y dar el resultado en ese momento, quedando enterados todos los presentes; y a los electos se les toma protesta por parte de la autoridad municipal. En cambio, cuando no se hace cambio de autoridad auxiliar, sino que se ratifica la que ha estado fungiendo, no se forma mesa de los debates, pero sí queda sometida la decisión de ratificación al voto emitido a mano alzada de los asambleístas; finalmente el agente de policía clausura la asamblea, declarando como formal y materialmente válidos todos los acuerdos que de ella emanen.

⁶ Existe una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, que prevé y regula el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual corresponde conocer y resolver al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, y por otro lado, está la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), ley federal que contempla un medio de impugnación del mismo nombre, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del conocimiento del TEPJF, a través de su Sala Superior o alguna de las Salas Regionales, según la circunscripción que corresponda. El primero es la instancia ordinaria, y por lo mismo debe agotarse en primer orden, ya que el legislador previó que las controversias se decidan por las autoridades de las propias entidades federativas y sólo de manera extraordinaria por las autoridades jurisdiccionales federales.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

revocar la determinación del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, acordada y aprobada en sesión de 20 de marzo de 2009, quedando sin efectos la designación del ciudadano Florencio Carrillo Ojeda, como autoridad auxiliar.

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

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

La resolución dejó inconforme a Constantino Hernández Hernández y a otros más, pues si bien alcanzaron su pretensión de que se revocara la designación dada por el ayuntamiento, no así que se reconociera el resultado de la asamblea por ellos celebrada, por lo que acudieron a la instancia federal, por medio del JDC, recayendo el carácter de autoridad responsable al Tribunal local y como acto impugnado, la sentencia por él emitida.

Agravios

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

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

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

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

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

En el caso concreto, al advertir de la demanda, entre otros datos, que contenía el respectivo capítulo de agravios, pero carecían de orden, coherencia y precisión, hubo la necesidad de suplir la deficiencia, pues se trataba de un juicio donde no aplica el principio de estricto derecho,⁷ además, por la particularidad de que el medio de impugnación estaba relacionado con una elección por usos y costumbres y los actores eran integrantes de la comunidad regida por dicho sistema, entonces para la Sala Regional era mayor el deber de subsanar la deficiente expresión de los agravios, lo cual llevó a cabo con fundamento en el artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y con apoyo en lo dispuesto en la jurisprudencia de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES

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

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES,⁸ la cual permite subsanar incluso la ausencia total de agravios.⁹

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

Consideraciones

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

- a) El ayuntamiento debe convocar a una asamblea; b) La asamblea deberá ser presidida por la autoridad que esté en funciones, esto es, el agente de policía en turno; c) Se realizará

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

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

el pase de asistencia; d) Se hará la instalación legal de la asamblea; e) Se integrará la mesa de los debates; f) Se dará lectura del acta anterior; g) La asamblea deberá determinar si quiere ratificar a los que ya se encuentran en el cargo, o nombrar nueva autoridad; h) En caso de que acuerde nombrar nueva autoridad, se hará la designación de la nueva integración de la agencia de policía mediante elección democrática por parte de los habitantes de la localidad; i) Deberá presenciar la asamblea algún representante del ayuntamiento a fin de que constate el respeto a los usos y costumbres, y para que al término de la designación de las personas que representarán a la agencia de policía, realice la toma de protesta respectiva, y j) Clausura de la asamblea (SX-JDC-165/2009, 18).

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

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

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

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

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

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

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

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

Puntos resolutivos

La sentencia de la Sala Regional concluyó con dos puntos resolutivos, en el primero, en concordancia con los ciudadanos que no reunieron un presupuesto procesal, se decretó el sobreseimiento; en el segundo, como consecuencia de lo infundado e inoperante de los agravios, se confirmó la resolución combatida, esto

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

es, la emitida por el Tribunal electoral de Oaxaca, dentro del expediente JDC/06/2009, de 10 de septiembre de 2009.

Votos

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