

ELECCIONES Y CONFLICTO SOCIAL EN OAXACA. EL CASO DE SANTIAGO CHOAPAM

Elections and social conflict at Oaxaca:
The Santiago Choapam case

Recepción: Septiembre 12 de 2012
Aceptación: Octubre 15 de 2012

Manuel González Oropeza

Doctor en Derecho por la UNAM
Magistrado de la Sala Superior del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Investigador titular "C" de tiempo completo en el
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.
manuelg@servidor.unam.mx

Palabras clave

Elecciones, conflicto, procedimientos jurisdiccionales, caso electoral y usos y costumbres.

Key words

Elections, conflict, jurisdictional proceeding, electoral case and uses and customs.

Pp. 31-56

Resumen

El presente artículo trata de los conflictos y dificultades que desde el 2010 se han suscitado para la organización y desarrollo de las elecciones en el municipio de Santiago Choapam en el Estado de Oaxaca, el cual cuenta con características singulares pues se rige por los usos y costumbres, entre ellas la figura del Tequio, asimismo invita a analizar las omisiones realizadas por parte de las autoridades Oaxaqueñas para resolver dicho problema.

Abstract

This article deals with the conflicts and difficulties that has been going on since 2010 towards the organization and conduct of the elections in the municipality of Santiago Choapam in the State of Oaxaca, which has unique characteristics as it is governed by the uses and customs, including the figure of Tequio, it invites to analyze the omissions of the Oaxacan authorities to solve this problem.

I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones por usos y costumbres, o siguiendo prácticas jurídicas alternas al derecho estatal, ha sido una constante en numerosas comunidades indígenas del país desde épocas lejanas. Oaxaca es uno de los principales ejemplos del tema en México¹. Al respecto debe señalarse que muchos de estos procesos fueron siempre aprovechados por diversos actores políticos que generaron la percepción de que en todos los casos se seguía la normativa electoral estatal. Esta situación empezó a modificarse a raíz de las reformas constitucionales y legales, especialmente a nivel local², las cuales fueron delineando un régimen diferenciado tratándose de pueblos y comunidades indígenas.

La suscripción de instrumentos internacionales y la reforma constitucional de agosto de 2001, fueron el motor impulsor evidente de la visibilización de estos procesos, especialmente al garantizar el acceso a la justicia electoral de los litigios de naturaleza electoral que tenían lugar en estos grupos humanos.

El presente trabajo nos sirve para ilustrar los complejos procesos jurídicos y sociales, vinculados con la elección de gobiernos municipales a través del derecho consuetudinario, y las dificultades que entraña para las autoridades estatales su participación en la organización y desarrollo de tales procesos electorales.

En lo que nos interesa comentar, en la sesión del 30 de mayo de 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF), resolvió el expediente SUP-JDC-1640/2012³, relacionado con la elección de autoridades municipales en el municipio de Santiago Choapam, en el estado de Oaxaca.

Son extensos los antecedentes del caso, revelando ya la complejidad del asunto y la importancia de su resolución y plena ejecución para lograr dar certeza y seguridad jurídicas a los integrantes del pueblo indígena que habita en el municipio de Santiago Choapam.

1. Véase Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

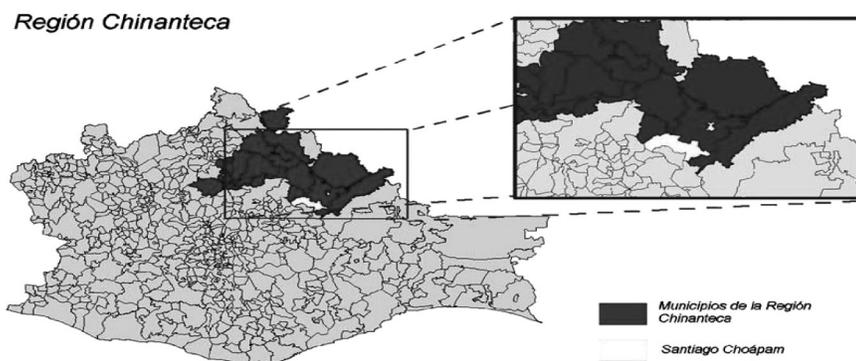
2. Los primeros estados de la República en modificar sus constituciones locales, de manera previa a la adopción del Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo, fueron: Guerrero (1987); Chiapas (1990), Oaxaca (1990), Querétaro (1990) e Hidalgo (1991). Véase David Cienfuegos Salgado, "Pueblos y comunidades indígenas en el constitucionalismo local mexicano", en *El estado constitucional contemporáneo*, t. I, México, UNAM, 2006. Consulta electrónica en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2313/12.pdf>.

3. Las sentencias dictadas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden ser consultadas libremente en la página Web institucional: <http://www.te.gob.mx>.

Primeramente, nos ocuparemos de señalar algunos datos para contextualizar el conflicto electoral, para posteriormente señalar los antecedentes del caso. Al final habremos de revisar la argumentación sostenida en la resolución dictada por el TEPJF, así como los diversos aspectos del cumplimiento de dicha sentencia.

II. EL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOAPAM, ESTADO DE OAXACA

Santiago Choapam es uno de los 570 municipios oaxaqueños, y es además uno de los municipios cuyas elecciones se realizan siguiendo prácticas jurídicas propias y particulares. Choapam significa “tierra de chayotes”, en idioma zapoteco se le llama Yuc Llapac. Su fundación o reconocimiento se remonta a inicios del siglo XVIII (1709). Se ubica en el Distrito de Choapam en el norte del estado, colindante con Veracruz⁴, en la llamada región Chinanteca.



Actualmente tiene alrededor de 5,400 habitantes, es decir aproximadamente el 0.14 de la población estatal. Los habitantes del municipio son hablantes de español, zapoteco, chinanteco y mixe. Son escasos los habitantes que han concluido la educación secundaria.

El municipio tiene una superficie de 247.51 km². Según se desprende del mapa, una peculiaridad territorial es que una fracción del territorio municipal de Santiago Choapam se encuentra dentro del municipio de San Juan Lalana; se trata de la comunidad de San Juan del Río.

El municipio de Santiago Choapam está formado por 7 poblaciones reconocidas con categorías administrativas. Además de estas poblaciones, se tienen censadas 9 localidades y asentamientos humanos dentro del municipio con menos de 99 personas.

4. El Distrito Choapam comprende los municipios de San Juan Comaltepec, San Juan Lalana, San Juan Petlapa, Santiago Choapam, Santiago Jocotepec y Santiago Yaveo.

Debe destacarse que la cabecera no es la localidad más poblada, pues San Juan del Río tiene 1,177 habitantes, frente a los 1,099 de Santiago Choapam. Como puede advertirse en la tabla de abajo, la suma de los habitantes de San Juan del Río, Santo Domingo Latani y Santa María Yahuivé representan más de la mitad del total de habitantes y más del doble de la población de la comunidad de Santiago Choapam.

	NOMBRE	CATEGORÍA ADMINISTRATIVA	POBLACIÓN	%
1	Santiago Choapam	Cabecera municipal	1,099	21.7
2	San Juan del Río	Agencia municipal	1,177	20.3
3	Santa María Yahuivé	Agencia municipal	879	16.2
4	La Ermita o Maninaltepec	Agencia de policía	212	3.9
5	Santo Domingo Latani	Agencia de policía	510	9.4
6	San Juan Teotalcingo	Agencia de policía	895	16.5
7	San Jacinto Yaveloxi	Agencia de policía	418	7.7
			5,190	100

Asimismo, a pesar de las categorías administrativas mencionadas, estas comunidades se manejan de manera independiente, es decir, eligen sus propias autoridades representativas.

III. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO ELECTORAL

El conflicto electoral que se estudia, tiene su origen en el proceso electoral que permitiría la integración del ayuntamiento de Santiago Choapam, para el periodo 2011-2013. La asamblea general comunitaria para elegir concejales en esa ocasión se verificó el 15 de diciembre de 2010.

El 17 y 18 de diciembre de 2010, diversos ciudadanos solicitaron al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), declarara la invalidez del procedimiento de renovación de concejales, sustancialmente porque el comité electoral de usos y costumbres y el presidente municipal, negaron a los ciudadanos de diversas agencias municipales y de policía participar en dicho procedimiento electoral.

El 23 de diciembre de 2010, el Consejo General del IEEPCO emitió un acuerdo en el cual declaró la no validez de la elección de concejales, en atención a que se impidió a ciudadanos de las agencias municipales y de policía ejercer sus derechos político-electorales de votar y ser votados.

Contra tal acuerdo, el 28 de diciembre de 2010, Wiciél Luciano Díaz y otros, promovieron Recurso de Inconformidad ante el IEEPCO. Dicho recurso fue resuelto por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca (TEEO), el 30 de diciembre de 2010, confirmando el acuerdo de no validez de la elección.

En atención a la determinación del IEEPCO de 23 de diciembre de 2010, mediante Decreto número 23, de 30 de diciembre de 2010, la LXI Legislatura del Congreso del Estado

de Oaxaca, facultó a dicho Instituto, para convocar a los ciudadanos de diversos municipios –entre ellos, el de Santiago Choapam-, a participar en las elecciones extraordinarias a celebrarse en el año 2011, para elegir concejales en los ayuntamientos que electoralmente se rigen bajo normas de derecho consuetudinario.

La convocatoria a elecciones extraordinarias en Santiago Choapam, entre otros municipios, se emitió por el Consejo General del IEEPCO, el 7 de enero de 2011.

Contra la sentencia dictada por el TEEO en el recurso de reconsideración, el 7 de enero de 2011, Wiciel Luciano Díaz promovió ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC). Dada la naturaleza jurídica de la impugnación, dicho JRC fue reencauzado a Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), el cual fue identificado con el número de expediente SX-JDC-16/2011. El 30 de enero, la Sala Regional resolvió dicho juicio ciudadano, en los siguientes términos:

ÚNICO. Se confirma la resolución de treinta de diciembre de dos mil diez, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca en el expediente RISDC/46/2010, por las razones expuestas en este fallo.

Con esta resolución, la Sala Regional Xalapa confirmó la no validez de los comicios celebrados en Santiago Choapam, el 15 de diciembre de 2010, para elegir concejales municipales.

Puede sintetizarse todo este complejo acto de procedimientos y hechos señalando que la elección en Santiago Choapam de concejales, para el periodo 2011-2013, fue anulada y dicha determinación quedó firme luego de las correspondientes impugnaciones ante los órganos de la justicia electoral local y federal. Asimismo, que derivado de tal anulación, el Congreso local facultó al IEEPCO para convocar a elecciones extraordinarias. Lo procedente era desarrollar todos los actos necesarios para celebrar las asambleas generales comunitarias, siendo el equivalente a la jornada electoral establecida en los ordenamientos electorales estatales y federal. Sin embargo, ello no se verificó.

De acuerdo con el expediente, el 26 de enero, 7, 16 y 23 de febrero, se desarrollaron diversas reuniones de trabajo, con el objetivo de preparar las actividades para la celebración del proceso electivo. Incluso se señaló el primero de marzo de 2011, a las 14:00 horas, como fecha para la instalación del Consejo Municipal Electoral de Santiago Choapam, en el lugar que para tal efecto proporcionara el Administrador Municipal, “para que de esta manera, se iniciara con los actos preparativos de la elección extraordinaria en dicho municipio”. El tiempo pasó después de esta reunión sin que se hiciera realidad la preparación del proceso electivo, entre cuyas causas se adujo el bloqueo realizado por ciudadanos habitantes de la cabecera municipal.

El 29 de marzo de 2011, Andrés Nicolás Martínez y otros, interpusieron juicio ciudadano local⁵, en contra de la omisión procesal del Consejo General del IEEPCO para realizar las actividades tendientes a la celebración de la elección extraordinaria en el Municipio de Santiago Choapam, Oaxaca.

El 16 de abril de 2011, el Consejo General del IEEPCO, dictó un acuerdo mediante el cual declaró la imposibilidad de llevar a cabo la elección en el municipio de Santiago Choapam. Dicho acuerdo se comunicó el 18 de abril de 2011 al Congreso local, para que determinara lo conducente.

El 20 de abril de 2011, el TEEO dictó sentencia, en la cual, entre otros resolutivos, ordenó que una vez que el Congreso local emitiera el Decreto correspondiente, el Consejo General del IEEPCO, debería adoptar todas las medidas vinculando a la Dirección de Usos y Costumbres de dicho Instituto para coadyuvar en el ámbito de sus facultades, a fin de llevarse a cabo la celebración de las elecciones extraordinarias en el municipio de Santiago Choapam, Oaxaca.

Aquí cabe destacar, que en la sentencia del órgano jurisdiccional electoral local se realizó un minucioso estudio de fondo, en el cual se estimaron fundados los motivos de queja de los ciudadanos promoventes, a saber:

Que el proceder del Consejo General del Instituto Estatal Electoral se traduce en un trámite retardatario de su función electoral que sólo causa dilación, lo que se traduce en una negación a sus derechos político electorales.

Que el Instituto Estatal Electoral como la única autoridad competente para la organización y desarrollo de la elección está obligada a proveer lo necesario para su consecución.

Que el Instituto Estatal Electoral pretende no llevar a cabo la elección extraordinaria, hasta que el plazo concluya para hacerles perder el derecho a participar en la elección de la autoridad del municipio de Santiago Choapam, Oaxaca.

Que han transcurrido setenta y ocho días, de noventa que comprende el plazo para que se lleve a cabo la elección extraordinaria, en cumplimiento a lo ordenado por el decreto número veintitrés emitido el treinta de diciembre de dos mil diez, por la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Que la fase conciliatoria no puede ser interminable ni puede ser tomada como causa o motivo para retrasar el inicio y desarrollo del proceso.

En su resolución, el TEEO precisó el marco normativo rector de las elecciones por derecho consuetudinario, así como aquellas normas que servían para fundar la posibilidad de que la omisión de elecciones extraordinarias podría llevar aparejada la discriminación de

5. El juicio se identificó con el número de expediente JDC/29/2011.

un grupo de ciudadanos en el ejercicio de su derecho de voto: el artículo 2º constitucional, el artículo 4º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

La sentencia del Tribunal Electoral Local determinó que si bien el IEEPCO había realizado reuniones cuyo objetivo era llevar a cabo la elección, también era cierto “ el Instituto no ha realizado una conducta efectiva que la encamine al cumplimiento de su función, es decir la instalación y celebración de la elección ordenada y su conducta en los términos expresados resulta ser dilatoria y discriminatoria a grado tal de no obtener la instalación del Consejo Municipal Electoral para dar cumplimiento a los acuerdos obtenidos, ya que pudo persistir en la intención de alcanzar la instalación del referido Consejo Electoral Municipal, mediante reuniones de conciliación o en la realización de consultas hacia la comunidad, porque entre sus atribuciones, tiene la de conocer y resolver los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario”.

La sentencia pone especial énfasis en señalar que el IEEPCO incumplió con sus funciones, al no dar respuesta oportuna a diversos planteamientos ciudadanos, relacionados unos con la instalación del Consejo Municipal Electoral y otros vinculados estrechamente con las causas de la nulidad de la elección, como fueron la solicitud de “que se verificara el hecho de que las casillas sólo serían instaladas en la cabecera municipal, que ello impediría la participación de los ciudadanos para ejercer su derecho de votar, toda vez que las condiciones geográficas y meteorológicas de la zona, no son propias para llevar a cabo la elección extraordinaria”.

El cúmulo de evidencias integradas al expediente, llevó al Tribunal Electoral Local a considerar que el IEEPCO fue omiso en el ejercicio de sus atribuciones, vinculadas con la renovación de ayuntamientos bajo normas de derecho consuetudinario, así como el conocimiento y resolución de controversias con ellos relacionados. Siguiendo el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF, el Tribunal Local consideró que el IEEPCO “*debe realizar un esfuerzo significativo para que se satisfaga esa finalidad de llevar a cabo los procedimientos tendentes a celebrar la elección, mediante la conciliación entre las partes, y para el caso de que subsistan los puntos de disenso, se lleve a cabo una consulta a la comunidad y cumplir con la finalidad que es celebrar elecciones extraordinarias*”. Al efecto citó en apoyo la tesis relevante S3EL 143/2002: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES. Tales consideraciones le llevaron a afirmar que, en el caso de Santiago Choapam, dicho instituto local debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones previstas a su cargo en el artículo 143, del Código Electoral Local y, atendiendo a las finalidades de que se prevén en el numeral 79, de ese mismo ordenamiento jurídico, debe realizar lo necesario para llevar a cabo dichas elecciones extraordinarias, y en el caso concreto, no lo hizo.

Asimismo, al final de la sentencia se advierte que el IEEPCO había emitido un acuerdo en el cual informa al Congreso oaxaqueño la no verificación de las elecciones extraordinarias de concejales en varios municipios, entre ellos el de Santiago Choapam, a efecto de que dicho órgano legislativo en ejercicio de sus atribuciones determinara lo procedente. Respecto de tales datos, el tribunal electoral local considera, lo procedente es que el Congreso local “conceda un plazo supletorio para la celebración de elecciones extraordinarias, y el Consejo General del Instituto Estatal Electoral deberá tomar las medidas suficientes, razonables y bastantes que hagan falta, vinculando a la Dirección de Usos y Costumbres de dicho Instituto para que coadyuve en el ámbito de sus facultades para la celebración de las elecciones extraordinarias”. Asimismo, en dicha resolución “se **conmina** a la autoridad responsable para que en lo sucesivo, actúe con celeridad, tenacidad y profesionalismo, a efecto de que se celebre oportunamente el proceso electoral en los Municipios normados por el Derecho Consuetudinario Electoral”.

El 4 de mayo de 2011, el Congreso local emitió el decreto no. 404, mediante el cual concedió un plazo de treinta días al Consejo General del IEEPCO, para la realización de la elección extraordinaria en Santiago Choapam.

El 11 de mayo de 2011, el IEEPCO, llevó a cabo una reunión de trabajo con los grupos representativos del municipio de Santiago Choapam, a efecto de proponer que el 14 de mayo siguiente, se instalara el Consejo Municipal Electoral, órgano encargado de continuar con el proceso de conciliación a fin de lograr acuerdos para la celebración de las elecciones extraordinarias.

En dicha fecha, con motivo del impedimento por parte de diversas personas para tener acceso a la cabecera municipal de Santiago Choapam, el IEEPCO no logró instalar el Consejo Municipal Electoral. En los mencionados hechos, se suscitaron actos de violencia cuyos resultados fueron, entre otros, la muerte de varios de los participantes al evento de instalación del mencionado Consejo, quienes eran habitantes de las comunidades de San Juan del Río, Santo Domingo Latani y Santa María Yahuivé.

El 6 y 7 de junio de 2011, el Consejo General del IEEPCO emitió declaratoria de no verificación de los comicios extraordinarios en el Municipio de Santiago Choapam, y remitió al Congreso del Estado el acuerdo CG-RDC-004-2011, a efecto de determinar lo conducente.

Por acuerdo de 10 de junio de 2011, la magistrada presidenta del TEEO tuvo por recibido el escrito de incidente de inejecución de sentencia, firmado por Andrés Nicolás Martínez, lo turnó para la sustanciación e integración del mismo y el 2 de agosto de 2011, el TEEO ordenó al Consejo General del IEEPCO, dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, emitiera el acuerdo en el cual se evaluara la posibilidad de realizar elecciones extraordinarias de concejales en el Municipio de Santiago Choapam, Oaxaca.

En el estudio sobre el incidente de inejecución, el Tribunal Local revisa los actos desarrollados por el IEEPCO para concluir que *“la autoridad responsable ha incumplido la sentencia, debido a que no ha llevado a cabo los actos necesarios para llevar a cabo la elección extraordinaria de concejales al Ayuntamiento de Santiago Choapam; no obstante de haber quedado legalmente notificada, consecuentemente se estima que se encuentran desacatando la sentencia de mérito”*. En la sentencia se afirma que *“la conducta asumida por la autoridad responsable evidencia actuación evasiva y contumaz, relativa al debido cumplimiento de la resolución en comento”*.

Asimismo, la revisión hecha por el TEEO se ocupó de la actuación del congreso local, llegando a la conclusión de que éste no fundó ni motivó la determinación de nombrar un nuevo administrador en Santiago Choapam, luego de la renuncia de quien desempeñaba tal posición. En tal sentido, en la sentencia se consideró que lo procedente *“es que el Congreso del Estado emita el decreto correspondiente que determine la situación política electoral del referido Municipio, debiendo señalar lo conducente conforme a sus atribuciones, con la finalidad de dar cumplimiento a la ejecutoria pronunciada por el Pleno de este Tribunal el veinte de abril de dos mil once, a efecto de brindar **seguridad jurídica** a los ciudadanos del Municipio de Santiago Choapam, Oaxaca la cual se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público”*.

El TEEO señaló, en la resolución dictada en el incidente de no cumplimiento de la sentencia, cuáles eran los defectos en la actuación tanto del IEEPCO como del Congreso local, en lo relativo a la declaración de que no se habían verificado las elecciones extraordinarias. En el caso del IEEPCO, se afirmó que *“el actuar del instituto local, queda corto, ya que no dispuso, ni proveyó lo suficiente, razonable y necesario para que en la comunidad indígena de Santiago Choapam, Oaxaca, sus habitantes pudieran elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de conformidad con el sistema de usos y costumbres”*, por lo cual, al emitir el acuerdo declarando que no se celebraron las elecciones en virtud de no existir condiciones para ello, *“no es suficiente para establecer que el instituto cumple adecuadamente con sus fines, y resulta un hecho grave el que los ciudadanos de Santiago Choapam Oaxaca, no tengan la posibilidad cierta de poder elegir a sus representantes municipales”*. Para explicitar las limitaciones que presentaba tal actuar, la responsable volvió a citar la tesis relevante S3EL 143/2002: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.

El sentido de la sentencia incidental fue el de ordenar al Consejo General del IEEPCO que *“en un plazo no mayor de quince días, contados a partir de que sea notificado de la presente ejecutoria (resolución), disponga las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes, se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Santiago Choapam, Oaxaca, lo que se deberá materializar en un acuerdo que dicte dentro del plazo concedido”*. Asimismo, se dieron algunas directrices para

llevar a cabo tales medidas “*tomando en consideración, que las condiciones sociales, políticas y de seguridad que prevalecían en el momento en que se originaron los hechos violentos en el citado municipio, pueden haber cambiado*”. Asimismo, se ordenó al Congreso local que en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir del día siguiente a aquél en que reciba el acuerdo emitido por el Consejo General del IEEPCO, determinara la situación político electoral del citado Ayuntamiento, mediante la emisión del decreto correspondiente, el cual deberá cumplir con las debidas garantías de fundamentación y motivación, tomando en consideración el acuerdo que para tal efecto le remita el Consejo en cita.

En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia incidental, el 31 de agosto de 2011, la legislatura oaxaqueña emitió decreto número 654 por el cual otorgó al IEEPCO un plazo de hasta treinta días para la realización de la multicitada elección extraordinaria.

Con fecha 21 de septiembre de 2011, el pleno del TEEO, en relación a los oficios enviados por el IEEPCO, relativos al cumplimiento de la resolución dictada en el incidente de inejecución de sentencia de 2 de agosto de 2011, dictada en el Juicio ciudadano JDC/29/2011, resolvió se había dado cumplimiento parcial a la resolución incidental y se conminó al IEEPCO “*para que realice la elección extraordinaria del municipio de Santiago Choapam, Oaxaca, en cumplimiento al decreto número 654 de treinta y uno de agosto de 2011*”.

El 22 de septiembre de 2011, el IEEPCO llevó a cabo una reunión de trabajo con representantes de las agencias de Santa María Yahúivé; San Jacinto Yaveloxi; Santo Domingo Latani; y, San Juan del Río, así como representantes de la cabecera municipal de Santiago Choapam, sin la asistencia de La Ermita Maninaltepec y San Juan Teotacingo. En dicha reunión, se abordó la posibilidad de construir una planilla de unidad, a fin de integrar todas las opciones políticas representativas del municipio.

En esa misma fecha, los integrantes del Comité Municipal Electoral y de la agencia de policía de San Juan Teotacingo, manifestaron por escrito su desacuerdo con la posibilidad de realizar nuevos comicios en el municipio, pues a su juicio no existen condiciones para celebrarlos, así mismo, manifiestan que la modificación al sistema normativo interno debe ser producto de un acuerdo entre las comunidades y no de una imposición.

El 27 de septiembre de 2011, el Consejo General del IEEPCO, emitió el acuerdo CG-RDC-010-2011, por medio del cual estableció las bases de la convocatoria pública para la celebración de la consulta a la población del Municipio de Santiago Choapam, con la finalidad de obtener su opinión sobre la realización de elecciones extraordinarias.

Aunque ese día, por escrito de los integrantes del Comité Municipal, se notificó que los integrantes de la Asamblea General Comunitaria de Santiago Choapam, habían decidido no permitir el ingreso del personal del Instituto Estatal Electoral para realizar la mencionada consulta, los días 3 y 9 de octubre, tuvo lugar la consulta en diversas agencias.

El 25 de octubre de 2011, el Consejo General del IEEPCO, después de haber realizado la consulta pública, y de haber recibido respuesta a los requerimientos de apoyo y colaboración a diferentes órganos públicos, emitió el acuerdo CG-RDC-013-2011, por el cual declaró la imposibilidad de llevar a cabo la elección en el municipio de Santiago Choapam, Oaxaca, informando de lo sucedido a la Legislatura local a efecto de que determinara lo conducente.

El 7 de noviembre de 2011, Andrés Nicolás Martínez promueve un segundo incidente de inejecución de sentencia, respecto del juicio ciudadano local JDC/29/2011. Dicho incidente fue resuelto mediante acuerdo plenario del TEEO, el 14 de mayo de 2012, en el cual se tiene por cumplida la sentencia “y como consecuencia de ello la resolución dictada en el incidente de inejecución de sentencia de dos de agosto último”. Asimismo, se ordena al Congreso local “determine la situación político electoral del citado Ayuntamiento, mediante la emisión del decreto correspondiente, el cual cumplirá con las debidas garantías de fundamentación y motivación”.

El 17 de abril de 2012, Andrés Nicolás Martínez presentó escrito ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior del TEPJF, mediante el cual solicita su intervención a fin de que se realice la elección extraordinaria de autoridades municipales en el Ayuntamiento de Santiago Choapam, Oaxaca. Con dicho escrito, se ordenó integrar el cuaderno de antecedentes 639/2012, así como, remitir las constancias originales a la Sala Regional Xalapa. En dicha instancia, el 20 de abril se acordó integrar las constancias remitidas por la Sala Superior y formar el expediente identificado con la clave SX-AG-23/2012.

El 24 de abril de 2012, la Sala Regional Xalapa al considerar que se trataba de un asunto relevante, que merecía ser conocido por la Sala Superior, acordó declararse incompetente para conocer la solicitud formulada por Andrés Nicolás Martínez, y remitir el asunto a la Sala Superior, la cual asumió competencia el 4 de mayo de 2012 y ordenó darle trámite a la petición realizada a través de un juicio ciudadano⁶.

En el trámite de dicho expediente se giraron diversos requerimientos al Consejo General del IEEPCO, al Congreso oaxaqueño y al TEEO, los cuales fueron desahogados oportunamente.

6. Dicho asunto se identificó con el número SUP-JDC-1640/2012, cuya resolución es la que se comenta.

IV. LAS RAZONES DE LA SENTENCIA

Como se dijo, el 30 de mayo de 2012, la Sala Superior en sesión pública resolvió el asunto que tiene los antecedentes relatados. En la propuesta discutida se consideró que el análisis del caso permitía afirmar que desde el 25 de octubre de 2011, ninguna de las dos autoridades ha realizado acción alguna dirigida a la realización de los comicios en comento. Esta afirmación no omite la consideración de que el TEEO haya estimado que el Consejo General del IEEPO “desplegó acciones tendentes a la realización de la elección extraordinaria en el referido municipio, por lo que se tenía por cumplida su sentencia”, pues se afirma que se “advierte que dicha autoridad administrativa electoral local no ha continuado las acciones necesarias para realizar los comicios en el señalado municipio”.

Entre las consideraciones realizadas se estimó que si bien dicha autoridad administrativa electoral local determinó remitir al Congreso el asunto, derivado de haberse extinguido el plazo establecido por el mismo Congreso del Estado para la realización de las autoridades, ello no era suficiente, pues no existía constancia alguna que demostrara que posterior a esa decisión el IEEPO hubiera verificado si las condiciones en el referido municipio habían cambiado y resultaban positivas para cumplir su encomienda, o si adoptando medidas de seguridad podría ser viable el llevar a cabo los comicios, o si por el contrario las condiciones eran adversas y corroboraban su decisión.

De estas consideraciones se arribaba, por la Sala Superior, a la conclusión de que se debía instar a la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, así como al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del mismo estado para que, en términos de lo previsto en la Constitución y en la ley aplicable, de manera inmediata dispusieran las medidas necesarias para que se considerara la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el Municipio de Santiago Choapam, de ser posible por el procedimiento de votación en las diversas agencias municipales y de policía que conforman el municipio aludido. Para ello, se señalaba que se debería solicitar de manera oportuna y asegurarse de contar con la protección de la fuerza pública en caso de ser necesario, a fin de realizar los mencionados comicios. La sentencia vinculó al gobierno del Estado de Oaxaca, a efecto de que, en uso de sus facultades coadyuvara de manera pronta y eficaz a resguardar el orden y la paz en el momento en que así lo soliciten las autoridades responsables, con el propósito de realizar los comicios en el municipio de Santiago Choapam.

Al participar en la sesión pública que tuvo lugar el 30 de mayo de 2012, señalé algunos de los datos que sirven para explicitar los orígenes de la problemática presente en los municipios indígenas oaxaqueños.

En primer lugar, en 1917, en lo que puede ser considerado como régimen preconstitucional en Oaxaca, Venustiano Carranza, a la sazón jefe del ejército constitucionalista,

nombró a Juan Jiménez Méndez como gobernador provisional y comandante militar, quien hizo 2 reformas que provocaron gran conmoción en Oaxaca.

¿Cuáles fueron estas reformas? Primero, redujo el número de municipios que ya entonces era numeroso, supongo siguiendo un esquema eficientista como Manuel Orozco y Berra lo siguió en la organización territorial del Segundo Imperio; su argumento era que no resultaba práctico el tener tantas municipalidades, considerando “defectuosa la organización municipal”⁷. La reducción fue evidente, pues del anterior esquema que pedía 500 o más habitantes para formar un municipio, la reforma exigió 15,000 habitantes o más, con lo cual se reduciría a un número de aproximadamente 50 municipios. Y, segundo, hizo otra reforma - aplicando su criterio- consideró el tequio, el trabajo comunitario contrario a la libertad de trabajo del artículo 5°, de la Constitución.

Las protestas no se hicieron esperar y Carranza le ordenó, puesto que era un comandante militar y gobernador provisional, que derogara los dos decretos y le manifestó que los gobernadores provisionales no estaban para gobernar, sino solamente para administrar. El tema es sugerente porque se puede relacionar con las facultades correspondientes a los consejos municipales nombrados de manera provisional, se les nombra para administrar, no para gobernar. Queda solamente apuntada la reflexión.

Por otra parte, el tema del tequio resulta hoy todavía bastante complejo. Se ha planteado que el tequio es una contribución en especie, porque es trabajo y porque son obras públicas realizadas sin presupuesto público, con el trabajo de la comunidad en forma solidaria. En el caso particular, en el proyecto se toma esta idea y se define al tequio como una contribución y, por supuesto, le corresponden los caracteres de la misma: proporcionalidad, equidad y, como lo sugirió el magistrado Galván Rivera, la racionalidad.

Estos dos temas están relacionados con el conflicto social implícito en la demanda presentada por el actor, solicitando la intervención de las autoridades electorales para hacer efectivo su derecho a elegir a sus autoridades municipales.

Debe señalarse que en el proyecto está una respuesta a hechos inquietantes, por lo menos: las reiteradas manifestaciones de diversas autoridades locales, señalando el impedimento a convocar a elecciones extraordinarias porque no había las condiciones para ello.

Este es un argumento reiterado en la historia de en nuestro país, precisamente utilizado para atentar contra la forma republicana de gobierno. Hemos visto como una autoridad se podía perpetuar en el cargo, bien una autoridad individual o un concejo, una autoridad colectiva, manifestando no haber condiciones para convocar a elecciones. Esto fue algo muy común, por ejemplo, en la experiencia que se tuvo con la facultad del Senado para declarar la desaparición de los Poderes en los estados, donde los gobernadores iban más

7. Manuel González Oropeza, “Las constituciones de Oaxaca. Estudio introductorio”, en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Edición comentada*, México, LVI Legislatura del Congreso del Estado, 1998, pp.vii-viii.

allá del término de su encargo, y lo justificaban diciendo que no había condiciones para unas nuevas elecciones y la renovación de las autoridades en el estado.

Debe matizarse sin embargo la afirmación, pues en muchas ocasiones tales alegatos tenían cierto sustento de verdad, pues era frecuente que el país viviera episodios de guerra civil, había guerra intestina. En tal sentido, no se puede imaginar una situación peor que la del México del siglo XIX y principios del XX, cuando, con base en ese pretexto, las autoridades continuaban en el cargo sin hacer efectivo el derecho de elegir a los gobernantes.

Con estos antecedentes, queda claro que la garantía de la forma republicana de gobierno no puede ser entendida (y no debe ser tolerada) de forma tal que permita que una autoridad, por muchos elementos que tenga en su consideración, diga que no hay condiciones para llevar a cabo elecciones, como ocurre en el caso, y que tales manifestaciones tengan como consecuencia que un segmento de la población, sea un municipio o un estado, no tengan un gobierno emanado del voto popular.

En el caso de los municipios, debe recordarse que en 1999, la reforma municipal dio un nuevo contenido a la fracción I, del artículo 115, de la Constitución federal y se cambió el término administrado por gobernado:

Artículo 115. [...]

I. Cada Municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento de **elección popular directa**, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Este es el mandato constitucional, y por supuesto, no está sometido o condicionado a las circunstancias o a los pareceres de las autoridades.

Este mismo principio se recoge en el artículo 113, fracción primera, de la Constitución del Estado de Oaxaca:

Artículo 113. [...]

I. Cada Municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento de **elección popular directa**, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

A la luz de estos mandatos supremos, resulta evidente que las autoridades en el estado de Oaxaca y en cualquier otra entidad federativa, sobre todo las electorales, tienen la responsabilidad de hacer efectivo el mandato de que los Ayuntamientos sean electos por el pueblo.

En los supuestos en los cuales existan problemas o conflictos, compete a la autoridad electoral o al Congreso del Estado y también al Poder Ejecutivo, salvaguardar la seguridad de los ciudadanos involucrados, es decir, la obligación de proteger el ejercicio de los derechos políticos de cualquier comunidad.

Esto se encuentra claramente señalado en el artículo 79, párrafo primero, del *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, en donde, entre otras, se le confiere al IEEPO la obligación de salvaguardar los derechos políticos de todos los ciudadanos oaxaqueños:

Artículo 79

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos del Estado;
- e) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

También el artículo 131, párrafo cuarto, del mismo ordenamiento señala que “el procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad”.

Se debe llamar la atención a la redacción empleada por el legislador oaxaqueño, las elecciones por usos y costumbres no sólo son una obligación de los miembros de la comunidad, no, ante todo es una obligación de las autoridades electorales.

Si entendemos cuál es el sentido de la normativa electoral en Oaxaca, y en general en todos los ordenamientos jurídico-electorales del país, entenderemos la importancia de que los órganos electorales asuman totalmente sus obligaciones.

Esto se hace más relevante cuando advertimos situaciones de conflicto social vinculadas con las elecciones para elegir gobiernos municipales. En el presente caso la violencia, desafortunadamente, ha tomado lugar en estas elecciones por usos y costumbres, y una agencia municipal de Santiago Choapam ha sufrido esa violencia, teniendo como resultado algunos decesos. Estos asesinatos, hay que lamentarlo, se han dado con motivo de la falta de elección, la falta de consenso en esas comunidades, y, lo más lamentable, por la falta de intervención adecuada las autoridades.

Se insiste, esto no es responsabilidad sólo de la comunidad, es responsabilidad de las autoridades, y eso es lo destacable del contenido de la resolución del SUP-JDC-1640/2012.

Una de las cuestiones adicionales, y que permite ver las dificultades planteadas por el pluriculturalismo para la justicia constitucional mexicana, es que al parecer una parte importante del conflicto deriva de la imposición desde la cabecera municipal de un tipo particular de tequio a una o varias agencias municipales, de tal manera que los ciudadanos de éstas no lo puedan cumplir. ¿Por qué es relevante la cuestión?

La imposición del tequio hecha a los habitantes no residentes en la cabecera municipal, conlleva obligaciones en la cuales se tienen que trasladar caminando varios kilómetros, durante horas, para llegar a la cabecera municipal y hacer un trabajo. Y no solo eso. Las obligaciones impuestas resultan contrarias a la libertad de culto de los habitantes de las agencias. En suma, recordando las características de las contribuciones, las obligaciones resultan desproporcionadas, inequitativas e irracionales.

¿Cuál es la consecuencia? Como sabemos el tequio es muy importante porque es la base de lo que nosotros consideraríamos como ciudadanía indígena. Su cumplimiento es un elemento central en la provisión de los cargos municipales y del derecho de participar de los ciudadanos. Es decir, el tequio es una condición para el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

Los ciudadanos que no cumplen con el tequio están despojados, prácticamente, de sus derechos políticos y, en consecuencia no pueden participar en la vida política de su comunidad, no pueden votar y tampoco ser votados.

Esto explica que la imposición a los habitantes de una agencia municipal o de policía, de un tipo de tequio difícil de cumplir, es *de facto* despojarlos de sus derechos políticos, porque la justificación de que no han cumplido el tequio les permite, especialmente a las autoridades de la cabecera municipal, a evitar su participación en las elecciones para elegir su gobierno municipal.

Es por eso, en el proyecto, se determina que la autoridad electoral, tanto municipal como estatal, debe hacer más de lo que ha hecho. Ello no resulta desconocido para ellas, pues ya lo ha hecho en otras comunidades; hay antecedentes en los cuales la autoridad electoral supervisó, organizó y se hicieron elecciones en cada una de las agencias sin necesidad de trasladar a los pobladores de las agencias a la cabecera municipal. Esta estrategia facilita la participación política de todos los ciudadanos y además los pone al abrigo de cualquier violencia o de cualquier atentado en contra de su seguridad que puedan sufrir. La falta de organización en el caso de Santiago Choapam se ha traducido, como se ha dicho, en el deceso de varios ciudadanos.

En la demanda presentada, el ciudadano hizo patente su inconformidad con la situación irregular que privaba en el municipio de Santiago Choapam, Oaxaca, ya que desde 2010 no se contaba con autoridades municipales electas por la ciudadanía, sino que las tareas del ayuntamiento se han realizado por administradores municipales nombrados por la legislatura estatal. Esta situación se traduce en la vulneración de sus derechos de participación política a través de sus normas y procedimientos consuetudinarios amparados por la Constitución Federal y de su derecho político de votar y ser votado. No solo él, por supuesto, sino de la comunidad en su conjunto.

La pretensión primordial perseguida por el ciudadano oaxaqueño al acudir a la justicia electoral es que se lleven a cabo elecciones para elegir autoridades municipales, mediante el dictado de una resolución que las ordene a través de su celebración en cada una de las Agencias Municipales y de Policía y no de manera concentrada en la cabecera municipal. Este dato es relevante, ya que en las constancias presentadas y afirmaciones vertidas se pone en evidencia la dificultad de los ciudadanos de las agencias para participar en la jornada electoral y ejercer el derecho de voto, pues las condiciones de seguridad, distancia, geográficas y meteorológicas de la zona no resultan propicias.

El conflicto se define en este caso por la pretensión de participar en la designación de la autoridad municipal, planteada por algunas agencias del municipio; y por otro lado, la resistencia de los habitantes de la cabecera municipal de aceptar dicha participación por estimar resulta contrario a sus usos y costumbres, toda vez que se aduce que dichas personas no han participado, ni desempeñado cargos o realizado servicios en la comunidad, y por consecuencia, no han escalado la jerarquía comunitaria que les permita obtener el reconocimiento requerido para ser nombrados en tales cargos concejiles.

EL TEQUIO ES UNO DE LOS ELEMENTOS CENTRALES EN EL CONFLICTO

Al respecto, como se menciona en la sentencia dictada por la Sala Superior, es posible advertir que el tema de la imposición de un tipo de tequio difícil de cumplir debe ser analizado como una limitación o restricción a un derecho fundamental, por lo cual debe soportar un test para medir si, derivado del sistema de derecho consuetudinario, resulta racional, justificada y proporcionada. En la sentencia se señala que una limitación o restricción será debida cuando cumpla las condiciones siguientes:

- a. La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b. La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado; y
- c. La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

Estos parámetros sirven para afirmar que si las limitaciones al ejercicio de un derecho no resultan adecuadas para alcanzar la participación de todos los integrantes de una comunidad indígena en la elección de sus gobernantes; si dicha restricción tampoco es necesaria, ni existe una medida alternativa menos gravosa para los interesados; y, no es proporcional al implicar un sacrificio excesivo del derecho, entonces es que no debe adoptarse tales medidas.

El análisis se centra en el contenido del artículo 12, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el cual se predica que el tequio encaminado a la realización de obras de beneficio común, derivado de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, puede ser considerado como pago de contribuciones municipales. Esta afirmación constitucional llevó a la Sala Superior a revisar la jurisprudencia de la Suprema Corte en torno a los requisitos que deben cumplir las contribuciones en el sistema jurídico mexicano, de manera que quedaran claros los lineamientos a tomar en cuenta por las autoridades locales a la hora de promover las elecciones para la integración del gobierno municipal en Santiago Choapam.

En la sentencia se señala que en el sistema electivo que se implemente en el próximo proceso electoral, en lo tocante al requisito del tequio “no se dejen de aplicar los principios de proporcionalidad y equidad”. Ello, “con la intención de lograr una participación integral de todos los habitantes del Municipio de Santiago Choapam, pues al excluir a los demás miembros del municipio que habitan en las diversas agencias municipales y de policía, al no permitirles su participación de manera directa en el proceso de selección y como requisito previo en la realización de tequio”, se contraviene el orden jurídico mexicano. Aquí la obligación de las autoridades sería la de verificar si el tequio llevado a cabo como práctica en la comunidad cumplía con los mínimos parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales aplicables y en la propia constitución del Estado de Oaxaca. Ello porque, si la práctica existente en el municipio no observa los principios de proporcionalidad y equidad, entonces debe transformarse mediante el logro de acuerdos, a efecto de permitir la inclusión de todos los pobladores.

Así, la sentencia concluye en la necesidad de que las autoridades locales desplieguen diversas actividades tendentes a hacer efectivo el derecho a elegir un gobierno municipal a los habitantes de Santiago Choapam, Oaxaca. Para ello, se estimó que en el caso de que las condiciones no sean favorables para llevar a cabo la elección, es deber de las autoridades “crearlas a fin de que la misma se realice, sea de inmediato o en un futuro próximo, pues lo ordinario es que se lleven a cabo dichos comicios y no procurar mantener un estado de tensión provocado, entre otros aspectos, por la inactividad institucional en la búsqueda de acuerdos”.

Tal consideración sirve para afirmar que tanto el Congreso del Estado y el Consejo General del IEEPO deben seguir llevando a cabo acciones que posibiliten la realización de elecciones extraordinarias en Santiago Choapam, a efecto de hacer efectivo el artículo 25, Apartado A, fracción II, de la Constitución local, el cual establece:

Artículo 25.- El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES [...]

II. La Ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades 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 esta Constitución, y establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales.

Las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas. Corresponderá al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y al Tribunal Estatal Electoral garantizar el cumplimiento efectivo de la universalidad del sufragio, en los términos que marque la ley.

Todas las ciudadanas y ciudadanos del Estado tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales. Los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la presente Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La contravención a estos derechos, será sancionada en los términos de la legislación electoral.

La sentencia dictada por la Sala Superior instó ... a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, así como al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del mismo Estado para que [...] de manera inmediata se dispongan las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes, se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Santiago Choapam, de ser posible por el procedimiento de votación en las diversas agencias municipales y de policía que conforman el municipio aludido. [...] se deberán llevar a cabo, todas las acciones necesarias y suficientes para solicitar de manera oportuna y asegurarse de contar con la debida protección de la fuerza pública, en caso de ser necesario, a fin de realizar los mencionados comicios.

Por otra parte, en la sentencia, también se vinculó al Gobierno del Estado de Oaxaca, a efecto coadyuvar de manera pronta y eficaz, a resguardar el orden y la paz en el momento en que así lo soliciten el Congreso y el IEEPO, con el propósito de llevar a cabo todas las acciones tendentes a realizar los comicios en el multicitado Municipio Santiago Choapam, Oaxaca.

V. TRIBUNALES Y REALIDAD

Queda una pregunta en el aire. La sentencia dictada por el Tribunal Electoral, ¿resolvió el conflicto electoral?

Dieciocho días después de dictada la sentencia, el IEEPO dictó el acuerdo CG-RDC-6/2012 “POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO SUP-JDC-1640/2012, RELATIVA AL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOAPAM, OAXACA”, que en lo que interesa a este caso, dispone:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los Lineamientos Generales para el cumplimiento de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número SUP-JDC- 1640/2012, relativa al Municipio de Santiago Choapam, Oaxaca, para quedar en los términos siguientes:

1. Se crea la Comisión para la Reconciliación entre las Comunidades del Municipio de Santiago Choapam, encargada de propiciar la conciliación, los consensos y acuerdos previos, a fin de procurar la realización pacífica de los comicios en los que se garantice la participación de toda la ciudadanía y las comunidades del Municipio.

2. La Comisión a que se refiere el punto anterior, estará integrada de la siguiente forma:

a. Será presidida por la Directora Ejecutiva de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, quien será la encargada de coordinar las actividades de la Comisión.

b. Un Secretario Técnico y un Secretario de Actas, designados por la Directora Ejecutiva de Usos y Costumbres del Instituto, cuyo nombramiento se haga privilegiando la experiencia y el profesionalismo del personal que integra dicha Dirección Ejecutiva.

c. Dos representantes de cada comunidad, designados en asamblea general comunitaria, quienes a la brevedad posible se acreditarán por escrito ante la Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres del Instituto, presentando el acta de asamblea respectiva.

d. Se convocará a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, para que designe una representación ante la Comisión, y coadyuve en el ámbito de su competencia en la conciliación.

e. Se convocará al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que designe una representación ante la Comisión, y coadyuve en el ámbito de su competencia en la conciliación.

f. Se convocará a la Autoridad encargada de la administración del Municipio, para que se integre a la Comisión, y coadyuve en el ámbito de su competencia en la conciliación.

3. La Comisión para la Reconciliación entre las comunidades del Municipio de Santiago Choapam, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Realizar un diálogo permanente con los integrantes de las comunidades para la difusión de los derechos político electorales.

II. Privilegiar en todo momento, la deliberación y generación de consensos para la toma de decisiones.

III. Propiciar de manera material y formal, la participación de todas las comunidades y la ciudadanía para la toma de decisiones relativas a la renovación del Ayuntamiento.

IV. Revisar, analizar y armonizar los sistemas normativos internos, salvaguardando los derechos fundamentales de la ciudadanía y de las comunidades, motivo por el que las resoluciones o acuerdos que se generen en la Comisión, deberán someterse a consideración de las comunidades que integran el Municipio, a través de las consultas respectivas.

V. Informar periódicamente a los integrantes del Consejo General sobre los avances de las actividades realizadas.

4. Dar seguimiento de manera permanente y estrecha, de acuerdo al contexto de conflictividad, a que se siga otorgando la debida protección de la fuerza pública por el Gobierno del Estado de Oaxaca, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, para que en uso de sus facultades, coadyuve de manera pronta y eficaz, a resguardar el orden y la paz en el Municipio de Santiago Choapam. [...]

Ese mismo día, el ciudadano, Andrés Nicolás Martínez, acudió ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para promover un incidente de inejecución de sentencia. Lo hizo en los siguientes términos:

Por medio del presente escrito, vengo a promover Incidente de Inejecución de Sentencia en contra del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca por desacato a la sentencia de fecha treinta de mayo del año en curso dictada por esta Sala Superior en el JDC-1640/2012.

1. A pesar de haber sido **instado**, dicho órgano electoral, a realizar **de manera inmediata** la elección extraordinaria de Concejales en mi Municipio de Santiago

Choapam, Oaxaca, hasta el día de hoy no han realizado actos tendentes a dicho fin. Por el contrario, en pláticas que hemos sostenido con ellos (*entre el suscrito y agentes municipales con los consejeros y sus asesores, y la Directora de Usos y Costumbres*), nos han sostenido que **“se la quieren llevar tranquila” (sic); “que lo que les dicen en la sentencia es que hagan lo posible”; “que instar, significa —invitar y que, por lo tanto, la sala superior les está sugiriendo, les está invitando a que hagan lo posible” (sic).** [...]

4. A lo único que se han limitado, es a citar a diferentes personas para que comparezcan ante la Directora de la Oficina de Usos y Costumbres, **para el único fin de darles a conocer el contenido de la sentencia a que me vengo refiriendo.** [...]

5. El pasado viernes, nos tocó comparecer al suscrito y a otras personas. En dicha comparecencia, les externamos nuestra molestia y les prometimos que vendríamos ante este Honorable y Mas Alto Tribunal del País a poner en conocimiento su actitud reincidente, incluso, delictiva pues están desacatando una orden judicial en perjuicio de miles y miles de ciudadanos pertenecientes a nuestro municipio. DE MANERA, VELADA Y ENTRE DIENTES, LA DIRECTORA DE USOS Y COSTUMBRES SE DEJÓ DECIR QUE “quizás ella ya ni esté porque está impugnado su nombramiento ante esta propia Sala Superior”. [...]

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, A USTEDES CC. MAGISTRADOS, ATENTAMENTE PIDO: ***Se imponga un medio de apremio a dicho órgano electoral y se le requiera a dar cumplimiento INMEDIATO a la sentencia, apercibidos que en caso de reincidencia serán separados de su cargo y puestos a disposición del Ministerio Público Federal por desacato; INCLUSO, CON PLENITUD DE JURISDICCIÓN, ESTA SALA DEBERÍA LLEVAR A CABO LA ELECCIÓN EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA INVOCADA.***

A los dos días de recibido dicho escrito, el magistrado encargado de elaborar el proyecto, requirió diversa información al Consejo General del IEEPO y al TEEO.

Al resolver dicho incidente, el 3 de agosto de 2012, la Sala Superior consideró que el ciudadano tenía razón respecto de que las responsables no habían dado total cumplimiento a la sentencia dictada el 30 de mayo del mismo 2012.

Al hacer el estudio correspondiente se señalaron cuáles habían sido las respuestas de las responsables a los requerimientos realizados. Por parte del IEEPO se señaló que se había hecho del conocimiento de las partes la sentencia dictada, se solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, el otorgamiento de la seguridad, necesaria y suficiente al Municipio de Santiago Choapam, y se llevaron a cabo diversas reuniones con ciudadanos integrantes de la cabecera municipal de Santiago Choapam, así como las delegaciones municipales y de policía respectivas, a fin de darles a conocer los términos en que se resolvió el juicio ciudadano electoral. Asimismo, se informó, se habían aprobado los Lineamientos Generales para el cumplimiento de la resolución dictada por la Sala Superior, creando una comisión para la reconciliación entre las comunidades que conforman dicho

municipio. El acuerdo respectivo fue notificado al Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca y a la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional de esa Entidad a fin de convocarlos para la designación una representación ante la mencionada Comisión, a fin de coadyuvar en el ámbito de su competencia en la conciliación.

La Sala Superior señaló dichos actos no eran suficientes para considerar se había dado cumplimiento a la resolución cuya ejecución se cuestionaba por el ciudadano Andrés Nicolás Martínez. Adicional a lo manifestado por la autoridad electoral local, se señaló la no existencia de constancia alguna de que la autoridad responsable hubiera desplegado otra acción alternativa a fin de informar lo conducente, a los ciudadanos que no habían acudido a la reuniones, atendiendo, entre otras, a las condiciones geográficas, de distancia y costo que implica para los interesados asistir a dichas reuniones.

La resolución en la cual se determinó que el cumplimiento de la sentencia era parcial, se expresó claramente que no resultaba suficiente que la autoridad responsable, llevara a cabo una serie de razonamientos históricos y de carácter jurídico, para resolver una problemática comunitaria, puesto que no se observa que hayan sido aplicados de manera suficiente y razonable los principios rectores electorales para celebrar los comicios extraordinarios en el municipio de Santiago Choapam y que las acciones emprendidas, de ninguna de ellas se desprendería que hubiera identificado que los usos y costumbres que se aplican en el Municipio de Santiago Choapam, vulneran derechos fundamentales de los miembros de dicha comunidad, ni mucho menos que hubiera emprendido acciones para identificar y accionar mecanismos favorables para lograr la comprensión de que dichas prácticas resultan contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

En la resolución se abundó que al momento de emitirla, no existía constancia de que la Comisión a la que se refería el acuerdo del 18 de junio, se hubiera integrado de manera formal. Aunado a ello, tampoco se había aportado documentación alguna en la cual se especificara la forma en que se llevaría a cabo el diálogo permanente con los integrantes de las comunidades; ni la manera de privilegiar la deliberación y la generación de consensos; ni cómo se revisarían, analizarían y armonizarían los sistemas normativos internos.

Con relación a la afirmación que se hacía en el escrito incidental, respecto de que los funcionarios del IEEPO solo habían sido instados en la sentencia dictada el 30 de mayo de 2012, en la resolución sobre el cumplimiento de dicha sentencia, se señaló:

si bien en la sentencia de mérito se resolvió que se instaba a las autoridades al cumplimiento de la resolución dictada, dicha expresión debe entenderse en su sentido *estricto*, en el entendido de que debe procederse con celeridad y no como una invitación o exhorto, puesto que de lo contrario, se estaría prolongando o posponiendo una acción urgente a fin de renovar las autoridades municipales y hacer valer el derecho fundamental de votar y ser votados, a que tienen derecho

los ciudadanos pertenecientes a las comunidades que integran el Municipio de Santiago Choapam, todo ello, respetando la autodeterminación de los pueblos indígenas, así como sus usos y prácticas ancestrales que en todos los casos, no deben mermar o contravenir derechos fundamentales, conforme a la normatividad del Estado Mexicano y de los tratados internacionales de los cuales forma parte.

Se enfatizó en la sentencia que, como es criterio reiterado por la jurisprudencia electoral, los órganos electorales tienen la responsabilidad de crear las condiciones más favorables para llevar a cabo los procesos electorales y por tanto resulta contrario a ello, “mantener una indeterminada actividad en la búsqueda de acuerdos, que produzca un estado de inconformidad y no viable para realizar un ejercicio democrático de elección, ello porque existe evidencia de que es posible lograr acuerdos que permitan la celebración de comicios en comunidades en donde existen conflictos, como es el caso del municipio de San Juan Lalana”.

Se estimó que esa inactividad se hacía evidente al no señalarse en el acuerdo dictado el 18 de junio, “plazos para que dicha comisión presente su análisis y conclusiones, ni mucho menos, establece que el mismo órgano puede hacerse de todo el material de análisis, estudio y resolución previo existente en el expediente atinente, de donde es posible integrar propuestas concretas y alternativas viables de manera pronta y expedita”.

La resolución ordenaba al IEEPO “seguir llevando a cabo acciones eficaces que posibiliten la pronta realización de las mencionadas elecciones extraordinarias”. Y al efecto, señalaba acciones específicas:

1. Determine la conformación de la Comisión para la Reconciliación entre las Comunidades del Municipio de Santiago Choapam, insistiendo al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado, nombren a la brevedad a sus representantes.
2. Determine el programa específico de actividades, resultados y diagnóstico que la Comisión para la Reconciliación entre las Comunidades del Municipio de Santiago Choapam, deberá entregar al Consejo General, a fin de tomar las decisiones correspondientes.
3. Diseñe con el consenso de los miembros de la comunidad, el plan que facilite el ejercicio del “tequio” y permita llevar a cabo las elecciones extraordinarias en el ámbito geográfico de cada una de las agencias que componen el Municipio de Santiago Choapam, procurando que dicho ejercicio se cumpla en el lugar de origen, es decir, en cada una de las comunidades que componen el Municipio, sin que sea exigible que su cumplimiento forzosamente tenga que llevarse a cabo en la cabecera municipal.

Adicionalmente, se deberá verificar que la práctica del “tequio” no vulnere derechos fundamentales y sea armónico con las disposiciones constitucionales, convencionales y legales aplicables.

4. En la elaboración de dicho programa, deberán fijarse los plazos inmediatos y razonables dentro de los cuales se llevarán a cabo las diversas acciones encaminadas a lograr la realización de elecciones extraordinarias en el Municipio de Santiago Choapam.
5. Posterior a la aprobación del acuerdo señalado en el inciso 2 inmediato anterior, se deberán llevar a cabo todas las acciones necesarias, razonables y suficientes para celebrar los comicios extraordinarios para elegir concejales por el sistema de usos y costumbres en el Municipio de Santiago Choapam.
6. Con independencia de que la Comisión para la Reconciliación entre las Comunidades del Municipio de Santiago Choapam, sea la responsable, entre otros aspectos, de privilegiar la deliberación y generación de consensos; propiciar la participación de todas las comunidades y la ciudadanía para la toma de decisiones relativas a la renovación del Ayuntamiento; y, revisar, analizar y armonizar los sistemas normativos internos, en todo caso, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, deberá proveer lo necesario y resolver lo conducente, sobre la adopción de las medidas ordinarias y extraordinarias que se fueren presentando con la finalidad impostergable de realizar las elecciones extraordinarias a que se ha hecho alusión.

Lo anterior, en atención a que si bien las elecciones en el Municipio de Santiago Choapam, deben llevarse a cabo en el periodo que señalan las prácticas tradicionales, ello no impide que ante la ausencia de autoridades electas, se lleven a cabo de manera inmediata todos los actos tendentes a procurar la realización pacífica de los comicios, sin esperar la conclusión del periodo de ejercicio del cargo, más aún, cuando la ausencia de la elección de las personas para ejercer cargos en los Ayuntamientos, contrarían los principios del Estado Democrático y de Derecho.

De igual forma, se deberán llevar a cabo, todas las acciones necesarias y suficientes para solicitar de manera oportuna y asegurarse de contar con la debida protección de la fuerza pública, en caso de ser necesario, a fin de realizar los mencionados comicios.

En el escrito en el cual el ciudadano Andrés Nicolás Martínez se quejaba del no cumplimiento de la sentencia, también solicitaba fuera el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien llevara a cabo las elecciones. En la resolución, se indicó ello no era posible, pues la Constitución señala claramente cuáles son sus atribuciones. En tal sentido, se explicó que la Sala Superior “se encuentra impedida para realizar, por sí misma, cualquier tipo de comicios electorales, toda vez que existe disposición expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones estatales, sobre el órgano electoral que debe llevar a cabo dicha función a nombre del Estado”.

Los resolutivos de la mencionada sentencia incidental del 3 de agosto de 2012, fueron:

PRIMERO. Se declara parcialmente cumplida la sentencia, en términos del considerando TERCERO de la presente resolución.

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, seguir llevando a cabo acciones eficaces que posibiliten la pronta realización de las elecciones extraordinarias en el Municipio de Santiago Choapam, así como atender las recomendaciones señaladas en la parte final del considerando TERCERO de la presente resolución.

TERCERO. Se vincula al Congreso y al Gobierno del Estado de Oaxaca, para que en el ámbito de sus atribuciones coadyuven al cumplimiento de la presente resolución.

Las elecciones de concejales municipales en Santiago Choapam siguen sin realizarse. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

González Oropeza, Manuel y Martínez Sánchez, Francisco. (2011). *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cienfuegos Salgado, David. (2006). *Pueblos indígenas en el constitucionalismo mexicano*. México: UNAM.

González Oropeza, Manuel. (1998). *Las constituciones de Oaxaca. Estudio introductorio*. México: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

SX-JDC-16/2012, sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SX-AG-23/2012, sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JDC-1640/2012, sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Código de Procedimientos Electorales de Oaxaca.