

ACUERDO PLENARIO

CUADERNO DE ANTECEDENTES

EXPEDIENTE: C.A./389/2016.

ACTOR: DOLORES SARAID CRUZ LÓPEZ Y OTROS, INTEGRANTES DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL FRACCIONAMIENTO EX HACIENDA CATANO, PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO, ETLA, OAXACA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: PRESIDENTE MUNICIPAL Y AYUNTAMIENTO DE MAGDALENA APASCO ETLA, OAXACA, Y AL COMITÉ ELECTORAL DE LA CITADA COMUNIDAD.

MAGISTRADO PONENTE: MAESTRO RAYMUNDO WILFRIDO LÓPEZ VÁSQUEZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: EDÉN ALEJANDRO AQUINO GARCÍA.

En la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en esta fecha acuerda respecto del expediente identificado en el rubro, conforme a las siguientes consideraciones:

Antecedentes

Primero. De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) Asamblea General de Elección. El treinta de octubre del año en curso, se celebró la asamblea general comunitaria de elección de autoridades del Municipio de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca.

b) Interposición del medio de impugnación. El cuatro de noviembre del año en curso, Dolores Saraid Cruz López, Luis Alberto Díaz Aguilar y Xitlalit Yadira Morales Gijón, quienes se ostentaron con el carácter de Presidenta, Secretario y Tesorera, respectivamente, del Comité Directivo del Fraccionamiento Ex Hacienda Catano, perteneciente al Municipio de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, presentaron ante el Director Ejecutivo de Sistemas Normativos Internos, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, inconformidad contra la elección de las autoridades municipales de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, por el que señalan como autoridad responsable, al Presidente Municipal, Ayuntamiento y Comité Electoral de la citada comunidad, reclamándoles la omisión de convocar a los ciudadanos del Fraccionamiento Ex Hacienda Catano, a la asamblea de elección municipal para elegir autoridades del Honorable Ayuntamiento de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca.

c) Remisión al Presidente Municipal de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca. Por oficio número IEEPCO/DESNI/2125/2016, de fecha tres del actual, el Director Ejecutivo de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, remitió el escrito original de demanda, para que se realizara el trámite de publicidad a que se refieren los artículos 17 y 18 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

d) Remisión al Tribunal Electoral. Por oficio sin número, de fecha veinticuatro del actual, el Presidente Municipal de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, remitió el escrito original de la demanda presentada, las constancias de la publicidad dadas al medio de impugnación y el escrito de tercero interesado.

e) Turno. El mismo veintidós de noviembre de la presente anualidad, el Magistrado Raymundo Wilfrido López Vásquez, Presidente de este Tribunal, ordenó formar con el escrito de demanda y anexos, el presente Cuaderno de Antecedentes, registrarlo en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, con la

clave **C.A./389/2016** y turnó los autos a su ponencia, para su debida sustanciación.

f) Requerimiento. Por acuerdo de veinticinco del actual, se requirió al Consejo General del Instituto Electoral Local, por conducto de su Secretario Ejecutivo, para efecto de que informara si la Asamblea General Comunitaria de Elección de Concejales al Ayuntamiento de Magdalena Apasco, ETLA, Oaxaca, y que, a dicho de los actores, fue celebrada el treinta de octubre del año en curso, ya había sido calificada por dicho Consejo General.

g) Cumplimiento a requerimiento y propuesta de desechamiento. En proveído de veintiocho del presente mes y año, se tuvo al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Local, dando cumplimiento al requerimiento señalado en el inciso anterior; en consecuencia, y ya que, el Magistrado Presidente Raymundo Wilfrido López Vásquez, en su carácter de instructor, advirtió una causal de improcedencia, hizo la propuesta al Pleno de este Tribunal para que se desechara el escrito de demanda por no haberse agotado las instancias previas y tratarse de un acto que puede ser modificado por una instancia precedente; propuesta que es sometida a consideración de dicho pleno en sesión de esta fecha.

Razones y Fundamentos

Primero. Competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, apartado D y 114 BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 79 y 80, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca¹.

Esto es así, porque el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, es la máxima autoridad jurisdiccional

¹ En adelante Ley de Medios.

en materia electoral del Estado y, competente para conocer y resolver los medios de impugnación, promovidos por aquellos que consideren que las normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de una comunidad indígena, están siendo vulnerados.

Por lo anterior, se surte la competencia de este órgano jurisdiccional.

Segundo. Improcedencia y reconducción. Ha sido criterio reiterado de este Tribunal, que el recurso que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral se considerara un todo, que debe ser analizado en su integridad, a fin de que el juzgador pueda determinar, con la mayor exactitud posible, cuál es la verdadera intención del actor, para lo cual se debe atender preferentemente a lo que se quiso decir y no sólo a lo que expresamente se dijo. Tal criterio tiene sustento en la jurisprudencia 4/99 emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, cuyo rubro es: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL RECURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR"**².

Del estudio del escrito presentado por Dolores Saraid Cruz López, Luis Alberto Díaz Aguilar y Xitlalit Yadira Morales Gijón, quienes se ostentaron con el carácter de Presidenta, Secretario y Tesorera, respectivamente, del Comité Directivo del Fraccionamiento Ex Hacienda Catano, perteneciente al Municipio de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, se advierte que solicitan al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, establezca el medio de mediación de acuerdo a las facultades legales otorgadas por el artículo 264 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, a efecto de garantizar la participación de los habitantes del Fraccionamiento Ex Hacienda Catano, en la elección de Autoridades Municipales de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca.

² Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 445-446.

Ante ello, debe precisarse que el Instituto Estatal Electoral será garante de los derechos tutelados por los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, y 16 y 25, fracción II, del apartado A, de la Constitución Estatal, **para salvaguardar el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios expresada en sus sistemas normativos internos y la autonomía para elegir a sus autoridades o gobiernos locales; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas y sistemas normativos existentes en el Estado.**

El Consejo General **conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación e integración de los órganos de gobierno locales bajo los sistemas normativos internos.**

En este contexto, resulta importante citar las siguientes normas del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, relativas a la renovación de los ayuntamientos que electoralmente se rigen por el sistema normativos internos:

CAPÍTULO CUARTO
DE LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA
ELECCIÓN Y LA EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS DE
MAYORÍA

Artículo 263

1. El Consejo General sesionará con el único objeto de **revisar** si se cumplieron los siguientes requisitos:
 - I.- El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección;
 - II.- Que la autoridad electa haya obtenido mayoría de votos; y
 - III.- La debida integración del expediente.
2. En su caso, declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho concejo.

CAPÍTULO QUINTO
DE LA MEDIACIÓN Y DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA
LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

Artículo 264

1. En caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, **éstos agotarán los mecanismos internos de solución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.**
2. El Consejo General **conocerá en su oportunidad** los casos de controversias que surjan respecto de la renovación e integración de los órganos de gobierno locales bajo los sistemas normativos internos. **Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes.**
3. Cuando se manifieste alguna inconformidad con las reglas del sistema normativo interno, **se iniciará un proceso de mediación** cuya metodología y principios generales serán regulados por los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General.
4. Cuando se promueva alguna inconformidad con el acuerdo del Consejo General, por el cual se declara la validez de la elección, se tramitará con las reglas que para el caso señale la Ley procesal de la materia.

Artículo 265

En casos de controversias durante el proceso electoral y antes de emitir el acuerdo de calificación de la elección, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos podrá solicitar la opinión de instituciones públicas calificadas, para emitir criterios en sistemas normativos internos y con base en ello, **tomar las siguientes variables de solución:**

- I.- si en el proceso electoral se presentaron irregularidades que violentaran las reglas de sus sistemas normativos internos o los principios constitucionales, **se determinará invalidar la elección y reponer el proceso electoral a partir de la etapa vulnerada, siempre que existan las condiciones que lo permitan.**
- II.- Se establecerá **un proceso de mediación,** que se realizará bajo criterios o lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General;
- III. Cuando las diferencias sean respecto a las reglas, instituciones y procedimientos de su sistema normativo interno, se emitirá una recomendación para que los diversos sectores de la comunidad realicen la revisión de sus reglas, a efectos de adecuarlas a las nuevas condiciones sociales, para así garantizar que las nuevas disposiciones normativas se apliquen en las elecciones subsecuentes; y
- IV.- En caso de que persista el disenso respecto a las normas internas entre los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo General resolverá lo conducente con base en el sistema normativo interno, las disposiciones legales, constitucionales, así como los

Instrumentos Jurídicos Internacionales relativos a los Pueblos Indígenas.

Artículo 266

1. Para los efectos de este Código, la mediación electoral es un método de resolución alternativa de conflictos electorales, basado en la democracia, **la pacificación social, la tolerancia, el dialogo el respeto y el consenso**, implementado por el instituto **con el objeto de construir acuerdos justos, aceptables y pacíficos, en los procesos electorales en municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos.**

(...)

Del Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes:

Artículo 4

1. Deberán aportarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) **deberá respetarse** la integridad de los valores, **prácticas e instituciones** de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

De la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

Artículo 3

Los pueblos indígenas **tienen derecho a la libre determinación**. En virtud de ese derecho determinan

libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, **tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales**, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5

Los pueblos indígenas **tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales**, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En primer lugar, de los preceptos trasuntos, se desprenden dos términos cuyo conocimiento es indispensable para la adecuada resolución del presente asunto, autonomía y libre determinación.

James Anaya, relator especial de la Organización de Naciones Unidas para la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, los definió de la siguiente forma:

Autonomía.- *Es la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo a sus propios valores, instituciones, y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte.*

Libre determinación.- *Entendida como un derecho humano, la idea esencial de la libre determinación es que los seres humanos, individualmente y como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho.*³

Asimismo, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, al destacar la importancia del pluralismo

³ LA PLASMACIÓN POLÍTICA DE LA DIVERSIDAD. Autonomía y participación política indígena en América Latina; Felipe Gómez Isa y Susana Ardanaz Iriarte editores; Deusto Digital Publicaciones; Bilbao; 2011; pp.49

jurídico como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes. Al respecto, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 se destaca lo siguiente:

67. El derecho consuetudinario indígena, que no suele ser reconocido por el sistema jurídico oficial, **tiene sus raíces en las tradiciones y costumbres locales y corresponde a necesidades de las comunidades indígenas en materia de mantenimiento del orden y la armonía sociales, la solución de conflictos de distintos tipos** y la forma de sancionar a los transgresores. Los países que han podido incorporar el respeto del derecho indígena consuetudinario a sus sistemas jurídicos oficiales han observado que la justicia se administra con mayor eficacia, particularmente cuando se trata de casos de derecho civil y familiar, pero también en algunas esferas del derecho penal, por lo cual parece ser que un **cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes.**

68. Sin embargo, según algunos, el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales. Pero aun si eso fuera una afirmación cierta basada en pruebas suficientes, no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. **El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos.**⁴

En concordancia con el marco normativo y las precisiones anteriores, resulta ilustrativo lo señalado en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de garantizar la vigencia de derechos de los pueblos indígenas implica para los juzgadores,

⁴ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Las Cuestiones Indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004.

modificar de manera importante ciertas concepciones del Derecho y ampliar la mirada sobre las instituciones de justicia y su papel en la sociedad.

Bajo este contexto, debe resaltarse que en la legislación electoral local, específicamente en el artículo 264, apartado 1 del Código Electoral, se prevé que en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, **antes de acudir a cualquier instancia estatal** deberán agotarse los mecanismos internos de resolución de conflictos.

Ello, es acorde con todo lo expuesto pues en aras de privilegiar el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía y libre determinación, específicamente, a determinar sus formas de gobierno, nombramiento de sus autoridades y de resolución de conflictos, el Estado debe tener una mínima intervención en las decisiones de los grupos indígenas o comunidades.

Por ello, debe maximizarse lo previsto en la legislación local, en el sentido de que en primer término, quienes deben conocer y resolver los conflictos internos que se susciten al interior de esas poblaciones, deben ser precisamente los habitantes de la misma, en el caso concreto, quienes conforman la asamblea, quienes deberán hacerlo a través del mecanismo interno que resulte efectivo para construir un acuerdo justo, aceptable y pacífico, sin necesidad de que el Estado intervenga para la solución de las controversias suscitadas con motivo de la elección de sus autoridades, pues son ellos quienes pueden encontrar la mejor solución a los problemas que se presentan dentro de la comunidad a la que pertenecen, pues conocen la afectación o beneficio que pueden generar.

Además, con ello se evitaría la imposición o valoración unilateral de determinados hechos, máxime cuando no se ha tomado en consideración al conjunto de los actores de la propia comunidad, y, consecuentemente, se evitaría imponer determinaciones ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a la solución de la

controversia pudiera resultar en un factor agravante desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

Asimismo, debe decirse que del escrito de inconformidad los actores, solicitan la intervención del Instituto Electoral Local, para efecto de que esas manifestaciones sean tomadas en consideración, al momento de que el referido Consejo General realice la revisión que establece el artículo 263, del Código Electoral Local, respecto a la Asamblea General Comunitaria en cita, y se pronuncie sobre ella.

Es así, que los actos reclamados por los actores, no son actos definitivos, puesto que de acuerdo a las facultades que el Código Electoral otorga al Consejo General, mediante el artículo 265, a través de la Dirección Ejecutiva, el acto reclamado aún puede ser invalidado por dicho Consejo, precisamente por los motivos que argumenta los actores.

Ello, en virtud que no se ha calificado la elección de Concejales al Ayuntamiento Celebrada en el Municipio de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Internos, como se advierte del informe rendido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante el oficio número IEEPCO/SE/2901/2016.

En consecuencia, se **desecha** el escrito de inconformidad presentado por los actores Dolores Saraid Cruz López, Luis Alberto Díaz Aguilar y Xitlalit Yadira Morales Gijón, con fundamento en el artículo 10, apartado 1, inciso c), de la Ley de Medios.

Es de considerar que el acto que se impugna debe estar tutelado por la jurisdicción del estado, porque de lo contrario se haría nugatorio lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

De tal modo, que se **reconduce** el escrito de inconformidad presentado por Dolores Saraid Cruz López, Luis Alberto Díaz Aguilar y Xitlalit Yadira Morales Gijón, al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para efecto de que al llevar a cabo la revisión que señala el artículo 263 del Código Electoral, tome en cuenta los motivos de inconformidad expresados por los actores en la misma, ello con la finalidad de que sus

manifestaciones sean atendidas y resueltas de tal forma que se busque respetar el sistema normativo interno de la comunidad de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, los principios constitucionales que rigen en la materia y, sobre todo, los acuerdos tomados por los habitantes de esa comunidad para el desarrollo de su elección de concejales.

En ese sentido, **se ordena remitir el escrito original de demanda y sus anexos exhibidos al referido Consejo General, previa copia certificada que de los mismos se deje en autos.**

Tercero. Notifíquese la presente determinación y el acuerdo que antecede, a los actores y comparecientes como terceros interesados de manera personal en el domicilio que señalaron para tal efecto, y mediante oficio, con copia certificada de la presente resolución, al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; de conformidad con lo establecido en los artículos 26, apartado 3 y 4; 27 y 29, apartado 1, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE

Primero. Se **desecha el escrito de inconformidad** promovido por Dolores Saraid Cruz López, Luis Alberto Díaz Aguilar y Xitlalit Yadira Morales Gijón, por las consideraciones expuestas en el **razonamiento segundo** de la presente resolución.

Segundo. Se **reconduce** el escrito presentado por Dolores Saraid Cruz López, Luis Alberto Díaz Aguilar y Xitlalit Yadira Morales Gijón, al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para los efectos señalados en el **razonamiento segundo** de la presente determinación.

Tercero. Publíquese la presente determinación en la página de Internet de este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Cuarto. Notifíquese a las partes, en los términos precisados en el **razonamiento tercero** de este fallo.

Una vez realizado lo anterior, remítase el presente expediente al archivo de este tribunal, como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resuelven y firman los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrado Maestro **Raymundo Wilfrido López Vásquez**, Presidente; Magistrados **Maestros Miguel Ángel Carballido Díaz**, y **Víctor Manuel Jiménez Vilorio**; quienes actúan ante la Maestra Carmelita Sibaja Ochoa, Secretaria General que autoriza y da fe.