

AQUELLA VEZ... CUANDO NO VOTARON
LOS DE SANTA ROSA MATAGALLINAS

THAT ONE TIME... WHEN CITIZENS OF SANTA ROSA
MATAGALLINAS DID NOT VOTE

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA*

RESUMEN: Este trabajo consiste en un estudio de la sentencia del recurso SUP-LDC-481/2012 dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor ofrece algunas reflexiones respecto al fondo del asunto y de su posterior resolución. Dicha resolución tuvo como resultado que los habitantes de la agencia municipal de Santa Rosa Matagallinas no pudieran votar en la elección de los concejales municipales.

ABSTRACT: The present work is a study of the judgment to the appeal SUP-JDC-481/2012 rendered by the Superior Chamber of the Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation. The author offers some reflections on the merits of the case and its subsequent resolution. That decision resulted in that people of the municipality of Santa Rosa Matagallinas could not vote in the election of municipal councilors; but also highlights important issues regarding elections in indigenous communities.

PALABRAS CLAVE: Derecho electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, elecciones municipales, comunidades indígenas, usos y costumbres.

KEYWORDS: Electoral Law, Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation, Local Elections, Indigenous Communities, Customs and Traditions.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *EL SUP-JDC-481/2012*. III. *Algunas reflexiones pertinentes sobre el fondo del asunto*. IV. *El tema del tequio y la conciliación*.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de las impugnaciones vinculadas con los pueblos indígenas es uno de los temas que mayor interés genera entre los especialistas del Derecho electoral, por su especial vinculación con la construcción de perfiles para el contenido de los derechos que se reconocen en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sesión pública del 23 de mayo de 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el expediente SUP-JDC-481/2012, a través del cual diversos ciudadanos impugnaban la resolución del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca que revocó el decreto del Congreso del Estado de 23 de noviembre de 2011, en el que fueron designados concejales municipales en Santa María Sola, Oaxaca.

En lo sustancial, abordaré los antecedentes del caso, para posteriormente señalar mi opinión en torno a los temas que se resuelven en la sentencia. Finalmente, abordaré el tema de la problemática que subyace al conflicto electoral y que tiene que ver con la imposición de cargas excesivas (tequio) a determinados habitantes del municipio y el efecto de las resoluciones emitidas por las autoridades locales.

II. EL SUP-JDC-481/2012

El origen de la impugnación se encuentra en el proceso electoral para elegir el consejo municipal, específicamente en la asamblea general comunitaria del 24 de octubre de 2010. En dicha asamblea fueron electas las siguientes personas:

| CONCEJALES PROPIETARIOS | CONCEJALES SUPLENTE |
|---------------------------------|----------------------------------|
| Ysaías Vásquez Luis | Leoncio Montaña Vásquez |
| Juan Abel Quiroz Agustín | Francisco Evelio Sierra Martínez |
| Guillermo Salomón Juárez García | Erasto García García |
| Hermelindo Malaquías Santos | Máximo Artemio García |
| Victoria Isabel Quiroz Velasco | Hermelo C. Santos Vásquez |

En fecha posterior, el 27 de diciembre de 2010, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO)¹ declaró inválida la elección de concejales del municipio citado, por haberse acreditado que se impidió el voto a los ciudadanos de la agencia municipal Santa Rosa Matagallinas. Dicha agencia es parte integrante del municipio de Santa María Sola.

Tal determinación del IEEO trajo aparejada la necesidad de un nuevo proceso electoral, el cual se concretó cuando por Decreto 23, de 30 de diciembre de 2010, el Congreso de Oaxaca facultó al IEEO para que convocara a elecciones extraordinarias en el municipio de Santa María Sola. Por acuerdo del 7 de enero de 2011, se convocó a dichas elecciones. El 16 de abril de 2011, el Consejo General del IEEO determinó que no existían las condiciones para llevar a cabo las elecciones extraordinarias de concejales en Santa María Sola, lo cual informó al Congreso del Estado, para que en ejercicio de sus atribuciones y competencia determinara lo procedente.

Ante esto, el Congreso local por Decreto 687, del 23 de noviembre de 2011, declaró la inexistencia de condiciones para llevar a cabo las elecciones extraordinarias en Santa María Sola, y designó a los integrantes del consejo municipal para concluir el periodo 2011-2013, de la siguiente manera:

¹ Mediante decreto núm. 397, publicado el 15 de abril de 2011, se reformó la Constitución del Estado, modificándose la denominación del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO), pasando a ser Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPC). A lo largo de este trabajo se hará referencia a ambas denominaciones.

| CARGO | PROPIETARIOS | SUPLENTE |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Consejero Presidente | Ysaías Vázquez Luis | Leoncio Estanislao Montaña Vázquez |
| Consejero Síndico Procurador | Juan Abel Quiroz Agustín | Francisco Evelio Sierra Martínez |
| Consejero de Hacienda | Guillermo Salomón Juárez García | Erasto García García |
| Consejero de Obras | Hermelindo Malaquíás Santos | Máximo Artemio García |
| Consejero de Educación | Victoria Isabel Quiroz Velasco | Hermelo Santos Vázquez |

Para impugnar dicho decreto, diversos habitantes de la agencia municipal de Santa Rosa Matagallinas, entre ellos dos agentes municipales, presentaron demanda de juicio ciudadano ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (TEEPJO). En dicho medio de impugnación se plantearon como agravios la falta de fundamentación y motivación del decreto, asimismo se argumentó que la propuesta de los integrantes del consejo municipal, que aprobó el Congreso local, la hizo el Secretario General de Gobierno de Oaxaca, quien no tiene facultades para ello.

El 12 de marzo de 2012, el TEEPJO revocó el Decreto 687 de 23 de noviembre de 2011 del Congreso de Oaxaca, al considerar que en dicho decreto no se explican las razones sobre la inexistencia de condiciones para llevar a cabo las elecciones extraordinarias en Santa María Sola y porque el Secretario General de Gobierno carece de facultades para hacer la propuesta de integración del consejo municipal respectivo, pues el único facultado es el Gobernador, quien no puede delegarla. En consecuencia, se ordenó al Congreso local que emitiera un nuevo decreto y nombrara a un encargado provisional de la administración municipal.

Contra dicha resolución, el 20 de marzo de 2012, los ciudadanos que se encontraban en funciones como consejeros propietarios, desde el 25 de noviembre de 2011, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. De dicha impugnación se formó el expediente SX-JDC-928/2012 en la Sala Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicha Sala Xalapa, por acuerdo de 2 de

abril de 2012, declaró su incompetencia para conocer del JDC y remitió los autos del asunto a la Sala Superior del TEPJF, a fin que determinara lo que en derecho procediera. Al efecto se formó el expediente SUP-JDC-481/2012. Como se mencionó, en sesión pública del 23 de mayo de 2012, la Sala Superior del TEPJF resolvió dicho expediente. Los resolutivos dictados fueron los siguientes:

PRIMERO. Se revoca en lo que fue materia de impugnación, la resolución de doce de marzo de dos mil doce emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC/88/2011.

SEGUNDO. Con los efectos precisados queda subsistente el Decreto 687 del Congreso del Estado de Oaxaca, por el que designó a los actores Ysaías Vázquez Luis, Juan Abel Quiroz Agustín, Guillermo Salomón Juárez García, Hermelindo Malaquías Santos y Victoria Isabel Quiroz Velasco, como integrantes del Consejo Municipal de Santa María Sola.

La sentencia declaró fundados los agravios por considerar que, contrariamente a lo sostenido por el TEEPJO, el Decreto 687 del Congreso local sí está adecuadamente fundado y motivado, ya que sí expuso las razones atinentes al precepto legal aplicable por las que consideró que no había condiciones para llevar a cabo elecciones extraordinarias en Santa María Sola. De igual manera, se considero incorrecta la determinación del TEEPJO de revocar la designación de concejales municipales, sobre la base de que la propuesta la realizó el Secretario de Gobernación en lugar del Ejecutivo del Estado.

En la sentencia, se explica, que aún cuando la propuesta en un principio fue realizada por el Secretario de Gobierno, luego fue ratificada por el titular del Ejecutivo estatal. Se consideró que el vicio original fue subsanado con la ratificación, pues con ello el Gobernador la hizo suya, por lo que no era posible restarle eficacia y por tanto fue correcto que el Congreso local la tomara en cuenta para realizar la designación respectiva.

La decisión, adoptada por unanimidad de votos, revocó la resolución del TEEPJO, con el efecto de dejar subsistente el Decreto 687 del Congreso oaxaqueño y, por ende, la designación de los actores como concejales municipales de Santa María Sola, Oaxaca.

III. ALGUNAS REFLEXIONES PERTINENTES SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO

Si bien la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resuelve una *litis* bastante específica, es evidente que en dicha *litis* subyace un problema social más grave que el expresado por los actores al referirse a la actuación del tribunal electoral oaxaqueño. Es más, la pretensión de los actores termina por ocultar el problema que subyace.

Me quiero referir a dicho problema por ser un asunto que se repite de manera más o menos constante, generando conflictos muy serios entre las comunidades, que en ocasiones han llegado al asesinato. El problema que se encuentra presente en el expediente SUP-JDC-481/2012 es un conflicto recurrente en Oaxaca: se trata de un conflicto electoral entre cabeceras municipales y agencias municipales. Diversos asuntos han traído noticia de la práctica consistente en que la cabecera municipal lleva a cabo la elección, sin tomar en cuenta y sin permitir el voto de los habitantes de las agencias municipales. Ese es el asunto que se resolvió: en el caso particular, la agencia municipal afectada es Santa Rosa Matagallinas y la cabecera municipal es Santa María Sola. La población de la cabecera es de alrededor de 1400 habitantes, mientras que la agencia de Santa Rosa Matagallinas tiene alrededor de 650 habitantes.

Ya se mencionó que el 24 de octubre de 2010 se eligieron a los concejales Ysaías Vázquez Luis, Juan Abel Quiroz Agustín, Guillermo Salomón Juárez, Hermelindo Malaquías Santos y Victoria Isabel Quiroz Velasco, con sus respectivos suplentes. Sin embargo, ante el acreditamiento de que en la elección de los concejales se había impedido el voto a los ciudadanos de la agencia municipal de Santa Rosa Matagallinas, el Consejo General del IEEO, el 27 de diciembre siguiente, tomó la resolución de no declarar la validez de la elección en ese municipio.

No debe resultar difícil de entender que tras la anulación o al no haberse declarado la validez de la elección, en forma automática los miembros del ayuntamiento terminaban sus funciones y con ello se actualizaba el supuesto de la desaparición de ayuntamientos, que está prevista en el artículo 115 de la Constitución federal y en el correspondiente artículo de la Constitución de Oaxaca. Es decir, una acefalia de autoridades, una ausencia de autoridades.

¿Cuál es el régimen que resulta aplicable? En términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), fracción I:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, *si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones*, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

Al respecto debe señalarse el contenido del artículo 59 de la Constitución local, que dispone:

Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado: [...]

IX. La Legislatura Local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, *si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones*, la Legislatura designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá, según lo disponga la ley;

La legislación secundaria en el estado de Oaxaca, en el caso la *Ley orgánica municipal del estado de Oaxaca*, especialmente en su capítulo v (arts. 58-65), dedicado a regular lo relativo a la suspensión y desaparición del ayuntamiento y suspensión o revocación de los miembros del ayuntamiento, y en su capítulo vi (arts. 66-67) dedicado a los concejos municipales, dispone lo siguiente:

Artículo 31. Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

En los Municipios que se rigen por usos y costumbres, para la elección del Ayuntamiento, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables.

Artículo 32. El Ayuntamiento durará en su encargo tres años. El Ayuntamiento rendirá protesta el día primero de enero siguiente al de su elección y concluirá el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

Artículo 33. Los Ayuntamientos electos por el sistema de usos y costumbres, desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen; pero no podrá exceder de tres años.

Artículo 40. Cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Congreso del Estado determinará lo procedente.

No se celebrarán nuevas elecciones en aquellos casos en que se ponga en peligro la paz pública o la estabilidad de las instituciones, a juicio del Congreso del Estado, quien procederá a designar un Concejo Municipal en los términos establecidos por la Constitución del Estado y por esta Ley o en su caso nombrará a un encargado de la administración municipal hasta en tanto sea posible la instalación del Consejo.

Artículo 58. Son causas graves para la desaparición de un Ayuntamiento:

I. Cuando sea imposible el funcionamiento, por falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, si no existen suplentes que puedan integrarlo, cualquiera que fueren las causas que motiven dicha falta; [...]

Artículo 59. En el caso de desaparición de un ayuntamiento, se podrá decretar la suspensión provisional de éste ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. La suspensión provisional se acordará por el Congreso con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, durará hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso; podrá nombrarse por el propio Congreso un encargado del Municipio, que ejercerá sus funciones hasta que se emita la referida resolución. Antes de emitir esta medida cautelar el Congreso dará oportunidad al Ayuntamiento o su representante de ser oídos y exponer lo que a su derecho proceda.

Artículo 62. Compete exclusivamente al Congreso del Estado declarar la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, así como la suspensión o revocación del mandato de uno o más de sus integrantes.

La solicitud para estos casos deberá presentarse ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado. Podrá ser formulada por el titular del ejecutivo del Estado, por los legisladores locales, por los integrantes del ayuntamiento respectivo o por los ciudadanos vecinos del municipio.

Artículo 64. El Oficial Mayor dará cuenta al Pleno del congreso del Estado o en su caso a la Diputación Permanente de la solicitud y anexos presentados, para que se turne a la Comisión Permanente de Gobernación. Esta Comisión estará a cargo de la instrucción del caso, en su actuación deberá cuidar que se cumplan las formalidades del procedimiento y se respete la garantía de audiencia.

Artículo 66. Cuando se declare la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, el Congreso del Estado procederá de inmediato a designar de entre los vecinos del municipio respectivo, a los integrantes de un Concejo Municipal. Se integrará por el mismo número de miembros propietarios y suplentes del Ayuntamiento, según corresponda; y concluirá el periodo de ejercicio constitucional del mismo. Sus miembros deberán reunir los requisitos de elegibilidad

que establecen la Constitución, esta Ley y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado.

Los Concejos Municipales tendrán la competencia que para los Ayuntamientos (sic) determina esta Ley.

La designación de los Concejos Municipales, se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

Artículo 67. Si las condiciones políticas no permiten que inicie en sus funciones un Concejo Municipal, el Ejecutivo del Estado así lo manifestará al Congreso y solicitará que nombre a un encargado provisional de la administración municipal debiendo fijar el término durante el que fungirá dicho encargado.

Al concluir el término del nombramiento concedido al encargado, se deberá de decretar la designación del Concejo Municipal, o en su defecto, si las condiciones aún no lo permiten, se decidirá lo relativo a la integración del Concejo.

Por cuanto hace al Código de Instituciones Políticas y procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en relación con el régimen de las elecciones ordinarias y extraordinarias, dispone:

Artículo 18. El Instituto, teniendo en cuenta la fecha señalada para elecciones ordinarias o extraordinarias, según el caso, con sujeción a las convocatorias respectivas y a este Código, señalará o modificará términos y plazos de las diferentes etapas, así como para la designación de funcionarios e instalación de los organismos electorales que deben encargarse de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de la elección que corresponda.

Artículo 19. 1. [...]

3. Las elecciones ordinarias para Concejales de los Ayuntamientos, por el sistema de partidos políticos, se celebrarán cada tres años, el primer domingo de julio del año de la elección, por cada miembro propietario de la planilla, se elegirá un suplente.

4. Los municipios que electoralmente se rigen bajo el sistema de derecho consuetudinario realizarán su elección en las fechas que sus prácticas democráticas lo determinen.

Artículo 21. Cuando se declare nula alguna elección de Diputados, Gobernador del Estado o Ayuntamientos, las elecciones extraordinarias que se celebren se sujetarán a las disposiciones de este Código y a las que contenga la convocatoria que expida el Instituto, previo Decreto que el Congreso Local emita dentro de los noventa días siguientes a la declaración de nulidad.

Artículo 22. Las convocatorias que expida el Instituto, previo Decreto que emita el Congreso Local para la celebración de elecciones extraordinarias, no deberán restringir los derechos que este Código reconoce a los ciudadanos y a los

Partidos Políticos, ni alterar los procedimientos y formalidades que el mismo establece.

Vista el régimen jurídico, debe tratar de contestarse la cuestión ¿Cómo se suple la ausencia de autoridades municipales? La normativa establece que a través de un comisionado o de un concejo provisional municipal que debe designar el Congreso del Estado, y que se convocara a elecciones extraordinarias, siempre que ello sea posible. La idea de convocar a elecciones ante la falta de los munícipes es un principio general que subyace a la normativa antes transcrita.

Me permito destacar algunos de los puntos que resultan controversiales en el caso del municipio de Santa María Solá y que presento para una reflexión sobre el modelo de organización electoral en los municipios oaxaqueños.

El 23 de noviembre de 2011, es decir, un año después de la ausencia de autoridades, el Congreso de Oaxaca designa al concejo municipal para concluir el periodo 2011-2013. Aquí hay una primera irregularidad porque los concejos municipales no están para cubrir un periodo, los concejos municipales están como autoridades transitorias para convocar a elecciones extraordinarias y llevar a cabo dichas elecciones. Sólo de manera excepcional se puede entender que el concejo municipal pueda concluir el periodo del Ayuntamiento que ha sido desaparecido, como fue el caso con la declaratoria de nulidad de la elección.

Pero esa irregularidad se agrava más cuando leemos a quiénes nombró el Congreso del Estado como consejeros transitorios, durante dos años, y son exactamente los mismos consejeros que habían sido electos por la comunidad y cuya elección había sido declarada inválida por el Consejo General del IEEO. Esto es: Isaías Vázquez Luis, Juan Abel Quiroz Agustín, Guillermo Salomón Juárez, Hermelindo Malaquías Santos y Victoria Isabel Quiroz. Exactamente los mismos. Lo mismo ocurre en el caso de los suplentes, son exactamente los mismos. A qué conclusión puede arribarse: no pasó nada en el municipio de Santa María Solá.

Es decir, a pesar de que la autoridad electoral máxima del estado de Oaxaca declara la nulidad de la elección, el Congreso impone a los mismos integrantes que habían sido electos, pero cuya elección había sido declarada nula.

En esto es en donde yo veo una gran irregularidad por varias razones: primero, la nulidad de la elección había sido declarada porque no se había

permitido la participación de ciudadanos de la agencia de Santa Rosa Matagallinas. Segundo, porque la petición o la propuesta para integrar a los consejeros transitorios nombrados por el Congreso del Estado no provino de la autoridad competente, según la Constitución y las leyes, provino del Secretario General de Gobierno, cuando claramente en la Constitución dice que sólo compete al gobernador proponer a los integrantes del concejo municipal.

Respecto de esto último, debe mencionarse que, aparentemente, en un oficio que no cuadra con las fechas, de 5 de septiembre de 2011, esto quiere decir que antes del Decreto 687 que se confirmó en la sentencia del SUP-JDC-481/2012, el Gobernador ratifica la propuesta del secretario general. Sin embargo, no existe el procedimiento de ratificación de la propuesta. El orden jurídico local señala que la propuesta tiene que surgir del Gobernador y en este caso no surgió del Gobernador, aunque aparentemente en un oficio posterior el Gobernador ratifica la propuesta.

Sin embargo, tal irregularidad es mínima frente al hecho de que se está nombrando por el Congreso del Estado a las mismas personas cuya elección fue declarada inválida.

En efecto, considero que lo grave del asunto radica en que, en los hechos, lo que hizo el Congreso en pocas palabras fue revocar, la declaratoria de invalidez de la elección del concejo municipal.

Al revocar y dar validez a la elección anulada, lo que está haciendo el Congreso, en mi opinión, es afectar la independencia, la legalidad, la imparcialidad y la objetividad de la autoridad electoral del IEEO, violando así el Congreso el artículo 114, apartado b) de la Constitución del Estado de Oaxaca, que regula entre los órganos autónomos del estado al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

Este órgano autónomo es el competente para declarar que una elección no es válida. Su actuación se realiza con apego a la normativa electoral, y cuando declara la nulidad o la invalidez de una elección, entonces se da una ausencia de poder y en consecuencia hay una desaparición de las autoridades municipales. En toda desaparición de autoridades siempre se elige un consejo o una autoridad provisional transitoria, que sea la encargada de administrar los asuntos del municipio, con el objeto de convocar a elecciones extraordinarias.

Siguiendo este principio evidente tanto en el ámbito estatal como en el municipal, lo normal sería que el Congreso nombrara, a la brevedad, como

lo señala el artículo 66 de la Ley orgánica municipal, y no a los siete meses como ocurrió con el decreto 687 de noviembre de 2011, lo cual implicaría la posibilidad de convocar a elecciones extraordinarias. Aquí el Congreso no solamente nombra a las mismas autoridades cuya elección fue declarada inválida, sino que les fija un periodo para concluir el periodo. Es decir, revocando absolutamente los efectos del acuerdo del Consejo General al haber declarado inválida la elección.

Llamo la atención a este punto, porque la desaparición de poderes de los estados es el precedente, constitucional y legal, de la figura jurídica de la desaparición de ayuntamientos. En efecto, el artículo 115 fue reformado en 1983, a imagen y semejanza de la desaparición de poderes en los estados que proviene desde 1874 y que está ahora en el artículo 76 de la Constitución Federal. Toda desaparición de poderes implica el nombramiento de una autoridad provisional para efectos de convocar a elecciones extraordinarias.

De ello puede desprenderse que jamás puede ser esa autoridad provisional la misma que fue declarada desaparecida, es ilógico, es inconstitucional. A mi parecer esto es lo que está haciendo el Congreso del Estado de Oaxaca, afectando con ello, en mi opinión, la autonomía, la independencia de las resoluciones del Consejo General que declaró la invalidez de la elección de estos ciudadanos y del propio Tribunal que revocó el decreto del Congreso, precisamente por haber sido propuesto por el Secretario General de Gobierno a los integrantes del concejo y no por el Gobernador.

No cuestiono que el Congreso del estado y el Gobernador del estado tienen todas las facultades constitucionales para hacer la propuesta y el nombramiento de un concejo municipal. No hay duda de eso. Tampoco cuestiono que los ciudadanos que participaron en la elección declarada inválida, puedan volver a participar como candidatos. Lo que estoy poniendo en duda es que el Congreso pueda designar, aun a propuesta del Gobernador, a los consejeros municipales que resultaron electos en una elección que fue declarada inválida, y además, hacerla de forma tal, que la designación surta efectos durante todo lo que resta del periodo que correspondería a los ciudadanos electos en la elección declarada inválida. Resulta en mi opinión una imposición inadmisibles.

Recalco además, a partir del texto constitucional, que los ayuntamientos serán gobernados por un ayuntamiento electo, no por autoridades transitorias. En el caso, lo que está tratando de hacer el Congreso es nombrar una autoridad transitoria para que gobierne durante todo el período que le

corresponde a un ayuntamiento electo y eso no es correcto. Por su parte, lo que pretendía hacer el tribunal electoral local en mi opinión era correcto, nombrando a una persona que se iba a encargar de convocar a elecciones extraordinarias para concejales municipales.

En mi opinión, el Decreto 687 del Congreso es inconstitucional porque estaría afectando las atribuciones propias del IEEPC, estaría revocando un acuerdo del Consejo General del IEEPC, para lo cual carece de facultades. Se llegaría al extremo de estar revocando una sentencia del TEEPJO, y con ello, en pocas palabras, estaría afectando a todas las autoridades electorales del estado de Oaxaca, violentando incluso, la lógica existente detrás de toda desaparición de ayuntamientos, como ocurre en los hechos al decretarse la nulidad de la elección: que se tiene que nombrar un Concejo pero con otras personas.

IV. EL TEMA DEL TEQUIO Y LA CONCILIACIÓN

Uno de los temas que subyacen al litigio electoral y que de alguna manera son la raíz del mismo, es relativo al argumento de que los integrantes de la agencia municipal de Santa Rosa Matagallinas, no pueden votar porque no contribuyen con los trabajos de solidaridad en el municipio, en otras palabras, con el tequio.

Según se desprende, indiciariamente, la cabecera municipal ha determinado a esta agencia, tareas de solidaridad que resultan demasiado gravosas, mismas que incluso podrían afectar su libertad de culto porque los habitantes de esta agencia municipal son protestantes, mientras que el tequio impuesto versa sobre funciones de la religión católica. A mi parecer, subyace un conflicto de culto, lo cual en mi opinión hace más compleja la situación, pues si fuere el caso, también los habitantes de la agencia tienen derecho a ser protegidos.

Así, es evidente que lo que deben hacer las autoridades en el presente caso es conciliar. Sin embargo, vista la actitud de las autoridades estatales no se advierte con claridad tal labor.

Si bien el Congreso local dice en su informe que ha tratado de conciliar durante meses, parece obvio que no es el mejor método conciliatorio el elegido: al nombrar un concejo que es el mismo que fue repudiado por los habitantes de Santa Rosa Matagallinas, quienes impugnaron la validez de la elección por no haberles permitido participar. Yo creo que hay otras mane-

ras de conciliar, que no resultan ajenas ni al Ejecutivo local ni al Congreso oaxaqueño, por ejemplo, nombrando en el concejo a personas representativas de la agencia municipal de Santa Rosa Matagallinas.

Otra forma de conciliar es verificar si esas labores de tequio, impuestas por la cabecera municipal, son o no desproporcionadas. La Constitución del Estado, en su artículo 12, párrafo 4º, determina que el tequio, en determinados casos, tiene una naturaleza fiscal, es equivalente al pago de impuestos. El trabajo de solidaridad de los habitantes de una comunidad, su trabajo es cuantificable como si estuvieran pagando impuestos porque se está haciendo obra. Véase el numeral constitucional local:

Artículo 12. [...]

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Como puede advertirse de la redacción constitucional, atendiendo a la naturaleza del tequio, es posible realizar un examen en el cual se determine si la imposición de esas labores de tequio son proporcionales. Tal examen servirá para determinar si el tequio es demasiado gravoso, desproporcionado, o si afecta libertades de la comunidad de Santa Rosa Matagallinas. Así, a primera vista, podría resultar que la imposición del tequio mencionado, el cual no será cubierto dado lo gravoso que resulta, sea un pretexto en realidad para excluir y marginar a los ciudadanos de dicha agencia municipal, que tienen y quieren tener el derecho de votar en la elección para elegir concejales municipales.

Es aquí donde se presenta el dilema: formalmente el Congreso del estado ha tratado de conciliar, pero no ha conciliado realmente. Mi apreciación se basa en el hecho de que nombra un concejo que en lugar de ser conciliatorio, ese concejo va a continuar el problema del conflicto entre la agencia y la cabecera.

Me parece que los asuntos que permitieron la aprobación de la jurisprudencia 15/2008, constituyen un importante referente sobre la actuación que se espera de las autoridades involucradas la resolución de problemas vinculados con las formas de organización indígena, como ocurre con el problema que subyace al litigio electoral resuelto en el SUP-JDC-481/2012:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- De los artículos 2, apartado A, fracciones III y VII y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 58 y 125 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se desprende que las autoridades electorales están obligadas a proveer lo necesario y razonable para que las comunidades indígenas elijan a los ayuntamientos conforme al sistema de usos y costumbres, propiciando, la conciliación, por los medios a su alcance, como es la consulta con los ciudadanos que residen en el municipio. La autoridad electoral, en ejercicio de sus atribuciones, debe procurar las condiciones que permitan llevar a cabo la celebración de los comicios.²

Así, este conflicto no se soluciona con la sentencia del TEPJF, tienen que buscarse otras vías, antes de que ocurra algo no deseado. Esas vías deben alcanzarse a través de la labor de los órganos del estado involucrados en la problemática de Santa María Solá. Es por ello que en la sesión del 23 de mayo, a título personal, se hizo un exhorto a las autoridades del estado de Oaxaca, con la intención de que logren alcanzar los acuerdos necesarios que conduzcan a la conciliación y que eviten cualquier escenario de violencia.

La falta de conciliación puede llevar a que en el municipio no haya, durante años, un gobierno municipal como lo prescribe la Constitución federal y local. Eso es lo más lamentable de todo, que ante la apatía de las autoridades locales, en tanto no se comprometen con la búsqueda de una solución que permita arribar a la conciliación en la vida municipal, es muy probable que no habrá ayuntamiento en Santa María Solá.

² TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 16-17..