

ACUERDO IEEPCO-CG-SNI-437/2019, RESPECTO DE LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Acuerdo por el que se declara jurídicamente no válida la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento del municipio de San Nicolás, Oaxaca, que electoralmente se rige por sistemas normativos indígenas, celebrada mediante Asamblea General Extraordinaria celebrada el día 29 de diciembre de 2019.

GLOSARIO:

CONSEJO GENERAL:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
IEEPCO o INSTITUTO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
CONSTITUCIÓN FEDERAL:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CONSTITUCIÓN LOCAL:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
LIPEEO:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

ANTECEDENTES:

- I. **Calificación de la elección ordinaria.** Mediante acuerdo número IEEPCO-CG-SNI-373/2019, dado en sesión extraordinaria de fecha 24 de diciembre de 2019, el Consejo General de este Instituto, declaró no válida la elección ordinaria de concejales al ayuntamiento del municipio de San Nicolás, Oaxaca, realizada mediante asambleas de fecha 10 de noviembre de 2019.
- II. **Petición de ciudadanos.** Con fecha 24 de diciembre de 2019, se recibió un escrito en este Instituto signado por Cirilo Luna Ramírez y otros, mediante el cual solicitaron se convocara a todas y cada una de las partes a una mesa de trabajo conforme a lo determinado por el Consejo General en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-373/2019.
- III. **Solicitud de conciliación.** El 27 de diciembre de 2019, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, un escrito signado por Javier Felipe Ortiz García, mediante el cual solicitó se convocara a una mesa de trabajo conforme a lo determinado por el Consejo General en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-373/2019.
- IV. **Acta de comparecencia.** Con fecha 28 de diciembre de 2019, Javier Felipe Ortiz García, se presentó en las oficinas que ocupa la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitando que dicha dirección ejecutiva llevara a cabo una mesa de diálogo; de la misma manera, desconoció cualquier tipo de actos o documentos que pudiera presentar el Presidente Municipal de San Nicolás, Oaxaca, reiterando su solicitud de convocar a reunión de trabajo el día lunes 30 de diciembre de 2019.
- V. **Citatorios de la Dirección Ejecutiva.** Mediante oficios IEEPCO/DESNI/3638/2019 e IEEPCO/DESNI/3639/2019, fechados el 28 de diciembre de 2019, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas convocó a la Autoridad Municipal de San Nicolás, Oaxaca, así como a los ciudadanos Cirilo Luna Ramírez y otros, a reunión de trabajo a realizarse el día lunes 30 de diciembre de 2019.
- VI. **Reunión de trabajo.** El 30 de diciembre de 2019, se realizó una reunión de trabajo entre personal de este Instituto, y Javier Felipe Ortiz García y otros; en dicha reunión

los asistentes solicitaron que se convocara a una mesa de trabajo con las autoridades y las partes inconformes para que a la brevedad se llegara a acuerdos para la elección extraordinaria de San Nicolás, Oaxaca, manifestando desconocer cualquier tipo de documentos que pudieran ingresar el Presidente Municipal en virtud de que no se ha convocado ni se ha realizado asamblea extraordinaria alguna.

- VII. Petición de ciudadanos.** El 30 de diciembre de 2019, se recibió en este Instituto un escrito signado por Hipólito Juárez y otros, mediante el cual solicitaron que se designara personal de este Instituto para que coordinara o presidiera los trabajos tendientes a la elección de sus autoridades municipales; de la misma forma, pidieron que se convocara a reuniones de trabajo en la que estuvieran presentes la autoridad municipal, y los ciudadanos representativos, lo anterior a fin de que la próxima elección se llevara a cabo conforme al método de elección identificado en el dictamen emitido por este Instituto.
- VIII. Documentación de la elección extraordinaria.** Mediante escrito recibido en este Instituto el 30 de diciembre de 2019, el presidente municipal de San Nicolás, Oaxaca, remitió la documentación relativa a la Asamblea General Comunitaria de elección de concejales al ayuntamiento de fecha 29 de diciembre de 2019, consistente en lo siguiente:
1. Original de la convocatoria a la asamblea general comunitaria para la elección extraordinaria de autoridades municipales a celebrarse el día 29 de diciembre de 2019.
 2. Veinte fotografías en once hojas tamaño carta.
 3. Original del acta de la asamblea general comunitaria de fecha 29 de diciembre de 2019, así como de su lista de asistencia.
 4. Dos escritos de fecha 29 de diciembre de 2019 suscritos por los integrantes de la Mesa de los debates respecto a la votación recibida a favor de las planillas.
 5. Tres fotografías en tres hojas tamaño carta.
 6. Copias simples de las credenciales para votar con fotografía, del acta de nacimiento, de la constancia de la clave única de registro de población y de los comprobantes de domicilio de las y los concejales electos.
- IX. Reunión de trabajo.** Con fecha 30 de diciembre de 2019, se llevó a cabo una reunión de trabajo en la que intervino personal de este Instituto, así como Javier Felipe Ortiz García y otros; los ciudadanos presentes manifestaron desconocer la documentación que el presidente municipal de San Nicolás, Oaxaca, ingresó con motivo de la supuesta asamblea electiva; además, solicitaron copias simples de la documentación ingresada por la autoridad municipal, y que se diera vista a la fiscalías especializadas en delitos electorales.
- X. Solicitud de copias.** El 30 de diciembre de 2019, se recibió un escrito en este Instituto signado por Javier Felipe Ortiz García, mediante el cual solicitó copia simple de la documentación del municipio de San Nicolás, Oaxaca, presentada desde el día 25 de diciembre de 2019 a la fecha, además solicitó que no se calificara como válida la supuesta acta de asamblea ya que no había existido convocatoria ni asamblea alguna.
- XI. Petición de ciudadanos.** El 31 de diciembre de 2019, se recibió en este Instituto un escrito signado por un grupo de ciudadanos de San Nicolás Miahuatlán, mediante el cual solicitaron que no se califique como válida la supuesta Asamblea de elección de fecha 29 de diciembre de 2019, asimismo, solicitan se establezcan mesas de trabajo, con las partes representativas del municipio, para tratar el tema relacionado a la elección, de igual manera piden se respete el Sistema Normativo identificado en el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-127-2018.

RAZONES JURÍDICAS:

PRIMERA. Competencia. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, en relación con el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, está a cargo de las elecciones locales, por tal razón, este Consejo General es competente para conocer y resolver el presente asunto pues se trata de la elección realizada en un municipio de nuestra Entidad Federativa.

SEGUNDA. Competencia específica relativa a derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Además de la competencia genérica señalada en el párrafo precedente, se surte una competencia específica relativa a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, misma que se desprende de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos indicados en el párrafo anterior, en relación con los artículos 114 TER, 16 y 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Local; así como, de los artículos 31, fracción VIII, y 32, fracción XIX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, ya que tales disposiciones reconocen el principio de pluriculturalidad sustentada en los pueblos indígenas, también un conjunto de derechos, entre ellos, para que elijan a sus autoridades a través de sus normas, instituciones y prácticas democráticas; asimismo, establecen que este derecho no es absoluto, sino que deben observarse en armonía con otros derechos humanos a fin de que sean plenamente válidos; en consecuencia, deben hacerse valer y respetar a través de órganos deliberativos como este Consejo General, mediante el ejercicio de una de sus facultades, como es la de calificar el proceso de elección de Ayuntamientos bajo este tipo de régimen electoral.

En tal virtud, conforme a lo dispuesto por el artículo 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la competencia de este Consejo General en las elecciones celebradas en comunidades y municipios indígenas, tiene como único objeto revisar si se cumplieron con los siguientes requisitos:

- a) El apego a sus sistemas normativos y, en su caso, a los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los Derechos Humanos;
- b) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos;
- c) La debida integración del expediente;

Y en caso positivo declarar la validez de la elección, conforme al numeral 2 de aquel artículo.

Además, el inciso **a)** resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, pues todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, lo que obliga a verificar que dichas elecciones no vulneren los de las comunidades indígenas ni de sus integrantes.

Desde luego, se tiene presente que tal valoración se debe realizar en el marco del principio de pluriculturalidad reconocido en el artículo 2º de la Constitución Federal, resolviendo las cuestiones planteadas con una perspectiva intercultural y reconociendo el pluralismo jurídico a fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos humanos, de tal forma que, la intervención de este Instituto tiene como objetivo principal convalidar los actos electivos para que surtan efectos legales plenos en los distintos ámbitos de la relación de este con el Estado¹.

¹ Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REC-193/2016 expuso: “Bajo la nueva concepción del sistema jurídico nacional que reconoce los derechos indígenas como parte de él, es posible concebirlo como columnas colocadas de
ACUERDO IEEPCO-CG-SNI-437/2019

TERCERA. Calificación de la elección. Conforme a lo expuesto en los apartados anteriores, y del análisis efectuado al expediente de la elección ordinaria del municipio de San Nicolás, Oaxaca, así como de la documentación generada posterior a la calificación de la elección por parte de este Consejo General, se considera que no es válida la asamblea general comunitaria de elección de autoridades municipales, celebrada el 29 de diciembre de 2019, en dicho municipio, lo anterior con base en las consideraciones siguientes:

a) Determinación de este Consejo General en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-373/2019. Este Consejo General considera que las razones jurídicas establecidas mediante acuerdo número IEEPCO-CG-SNI-373/2019, aprobado en sesión extraordinaria de fecha 24 de diciembre de 2019, no se satisfacen en el caso concreto, lo anterior toda vez que, con base en las documentales que obran en el expediente de la elección ordinaria de autoridades municipales de San Nicolás, Oaxaca, existe un conflicto político-electoral.

Con base en lo anterior, este Consejo General determinó declarar como no válida la elección ordinaria de concejales municipales, ponderando para tal efecto, que cuando los asuntos en los que se analice la validez de una elección por sistemas normativos internos, se inscriban en un contexto de tensión y conflicto intracomunitario marcado por diferencias graves, la actuación de las autoridades estatales debe encaminarse a resolver de manera integral y pacífica la controversia.

Así entonces, realizó un análisis contextual que permitió garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de la comunidad, evitando imponer determinaciones que resultaran ajenas a la comunidad o que no consideraran 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 resolver la controversia pudiera resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

Con base en lo expuesto, este Consejo General consideró indispensable favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propicien y participen en la solución de la controversia.

Es así que, al existir un conflicto político-electoral entre dos grupos en San Nicolás, Oaxaca, tal situación, indicó claramente la división en la comunidad señalada, advirtiéndose hechos que claramente generaron incertidumbre en la ciudadanía respecto a los resultados y las autoridades que fueron electas.

En términos de lo señalado en párrafos anteriores, y con base en la documentación que obra en el expediente de la elección extraordinaria de San Nicolás, Oaxaca, en la celebración de la asamblea de elección de fecha 29 de diciembre de 2019, no se privilegiaron las medidas pacíficas de solución de conflictos mediante los procedimientos e instituciones considerados adecuados y válidos comunitariamente tal como lo disponía el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-373/2019; lo anterior es así toda vez que no se favoreció el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario desde una perspectiva intercultural integral.

forma paralela; la primera integrada por la normatividad creada por la vía legislativa formal y la otra, compuesta por todos los sistemas normativos indígenas vigentes en el país, sin que entre ellas, exista subordinación. Sobre ambos sistemas, se encuentra el bloque de constitucionalidad integrado por la Carta Magna y el derecho internacional de los derechos humanos contenido en los tratados internacionales. Asimismo, entre ambos sistemas se establecen vías de comunicación, esto es, procedimientos para que los actos celebrados en cada uno de ellos tengan efectos jurídicos en el otro.”

Resulta importante señalar que, si este Consejo General cambiara la visión y argumentos con los que se aprobó el acuerdo número IEEPCO-CG-SNI-373/2019, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica, que tiene como finalidad producir certeza y confianza en el gobernado respecto de una situación jurídica concreta. Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo sobre el resultado de la actuación de los órganos que ejercen imperio sobre ellos, cuando emitan actos que incidan en sus derechos y deberes.

Así, el principio de seguridad jurídica se entiende como una característica fundamental del Estado Democrático de Derecho, al constituir un elemento esencial para lograr que la vida en sociedad se desenvuelva armónicamente, mediante el establecimiento de límites, pautas y directrices a la actuación de los órganos estatales cuando su actuación incida en los gobernados.

En materia electoral, uno de los principios rectores de la función electoral establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución Federal, es el de certeza, que consiste en dotar de claridad y seguridad al conjunto de actuaciones realizadas por las autoridades electorales en la preparación de los procedimientos electorales, finalidad que resulta coincidente con el de seguridad jurídica.

De lo anterior se advierte que cuando se emiten actos de autoridad que impliquen la aplicación de la norma abstracta a casos concretos, que incidan en los derechos y deberes de los gobernados, no es posible que la autoridad electoral los revoque unilateralmente, pues ello solamente es posible por conducto de los medios de impugnación establecidos en la Constitución Federal para tal efecto.

Lo referido es acorde al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXIII, página 948, la cual es del tenor siguiente:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, ESTABILIDAD DE LAS. En lo relativo a la estabilidad de las resoluciones de carácter administrativo, no puede hablarse propiamente de cosa juzgada, ya que la autoridad administrativa, a diferencia de la judicial, no puede quedar sujeta a sus decisiones en una forma absoluta e invariable, puesto que actúa en un medio y con propósito en que el interés público tiene importancia capital, y, por tanto, en condiciones muy diversas a las que norman y caracterizan una controversia judicial y el acto que la decide. Lo anterior no implica que la autoridad administrativa pueda, en cualquier momento, revocar sus propias determinaciones, pues tan sólo cuando está de por medio el interés público, está en posibilidad de dictar medidas que sean contrarias a otras ya adoptadas en el mismo asunto, pero siempre que se ajuste a las leyes aplicables y no lesione derechos adquiridos.

Amparo administrativo en revisión 5261/39. Jiménez Silva Hermanos. 27 de enero de 1940. Unanimidad de cinco votos. Relator: Fernando López Cárdenas.”

b) Validez de la asamblea de elección de fecha 29 de diciembre de 2019. No es óbice lo señalado en el apartado anterior, para mencionar que del análisis efectuado al acta de asamblea que obra en el expediente de la elección extraordinaria de San Nicolás, Oaxaca, no cuentan con los elementos necesarios para tenerla por válida ante las deficiencias e inconsistencias que de ella se advierte.

Convocatoria a elección. De las constancias que obran en el expediente, se puede concluir que la publicidad dada a la convocatoria de elección extraordinaria a celebrarse el 29 de diciembre de 2019, no fue suficiente para que la ciudadanía pudiera conocer de manera clara el lugar y la fecha de la celebración de la asamblea señala, lo anterior toda vez que la convocatoria fue aprobada el 25 de diciembre de 2019, y la elección se realizó el 29 del mismo mes y año.

Con base en lo expuesto, 4 días no son suficientes para que las ciudadanas y ciudadanos del municipio de San Nicolás, Oaxaca, conocieran de manera idónea y clara que la autoridad municipal llevaría a cabo una elección de autoridades municipales; además de lo anterior, de las fotografías que anexan a la convocatoria respectiva, no mencionan ni señalan las circunstancias de tiempo, modo o lugar de como realizaron la publicidad correspondiente, ni que dicha convocatoria fue publicada desde el 25 de diciembre de 2019, o se realizó en días posteriores.

Debe resaltarse que la convocatoria a elección es una norma general y abstracta, porque se dirige a toda la ciudadanía, con objeto de que, quienes se encuentren interesados en participar en la elección de autoridades municipales, conozcan los aspectos relevantes de dicha elección; no obstante, lo anterior no se satisface dado que el tiempo que transcurrió entre la publicación de la convocatoria (considerando que fue desde el 25 de diciembre de 2019) y la fecha en que se realizó la asamblea electiva, solamente transcurrieron 4 días los cuales son insuficientes para que toda la ciudadanía de San Nicolás, Oaxaca, pudiera conocer los aspectos relevantes para la elección de autoridades municipales.

Asistentes a la elección. De la lectura del acta de asamblea se desprende que al momento de realizar la verificación de quorum legal se contaba con la presencia de 320 ciudadanas y ciudadanos; no obstante, lo anterior, la autoridad municipal señaló en el acta de asamblea ordinaria que este Consejo General invalidó, que la comunidad de San Nicolás, Oaxaca, cuenta con 700 ciudadanas y ciudadanos.

Con base en los datos señalados, y suponiendo sin conceder que efectivamente asistieron 320 ciudadanas y ciudadanos a la asamblea electiva de fecha 29 de diciembre de 2019, dicha cantidad es inferior al 50% de las ciudadanas y ciudadanos con derecho a voto, motivo por el cual no pudo haberse declarado la existencia del quorum legal para realizar la elección de autoridades correspondiente.

Aunado a lo anterior, y de un análisis de las listas de asistencia a la elección ordinaria de 2016, así como de elección ordinaria de 2013, se tiene que asistieron las siguientes ciudadanas y ciudadanos:

Año de celebración	Número de asistentes
2016	540
2013	444

Con base en el análisis anterior, a criterio de este órgano electoral, resulta desproporcional el número de asistentes a la asamblea general comunitaria de fecha 29 de diciembre de 2019, puesto que se señala una asistencia de 320 asistentes a dicha asamblea, por lo que tomando en consideración la asistencia en elecciones anteriores, dicho número no es proporcional y genera incertidumbre respecto de las personas que asistieron a la elección de autoridades municipales.

c) Determinación de este Consejo General. Con base en lo anterior, este Consejo General considera que en la celebración de la asamblea de elección de fecha 29 de diciembre de 2019, no se privilegiaron las medidas pacíficas de solución de conflictos mediante los procedimientos e instituciones considerados adecuados y válidos comunitariamente tal como lo disponía el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-373/2019; lo anterior es así toda vez que, no se favoreció el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario desde una perspectiva intercultural integral.

Además de lo anterior, el acta de asamblea de elección de autoridades municipales de San Nicolás, Oaxaca, no cuentan con los elementos necesarios para tenerla por válida ante las deficiencias e inconsistencias que de ella se advierte.

Así entonces, no es posible tener por celebrada la elección de concejales, ni tener como válida el acta de asamblea general comunitaria, debido a que, al existir un escenario de conflicto intracomunitario, se deben privilegiar medidas pacíficas de solución de conflictos mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente.

d) Conclusión. En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 1° y 2° de la Constitución Federal; 114 TER, 16 y 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Local; así como, los artículos 38, fracción XXXV; 31, fracción VIII, y 32, Fracción XIX; 273, 277, 280 y 282 de la LIPEEO, se estima procedente emitir el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en la **TERCERA** razón jurídica del presente Acuerdo, se califica como no válida la elección extraordinaria de Concejales del Ayuntamiento municipal de San Nicolás, Oaxaca, realizada mediante asamblea de fecha 29 de diciembre de 2019.

SEGUNDO. Se exhorta a las autoridades municipales y la comunidad de San Nicolás, Oaxaca, para que privilegien las medidas pacíficas de solución de conflictos mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente; además de lo anterior, deben destinar esfuerzos conjuntos a efecto de lograr un acuerdo entre las partes de la controversia, lo anterior conforme a lo establecido por la Constitución federal y la Constitución local, así como los tratados internacionales aplicables en la materia.

TERCERO. Notifíquese por oficio a través de la Secretaria Ejecutiva el presente Acuerdo, al Honorable Congreso del Estado de Oaxaca y a la Secretaría General de Gobierno, para los efectos legales procedentes.

CUARTO. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, publíquese el presente acuerdo en la Gaceta Electoral de este Instituto.

Así lo aprobaron por unanimidad de votos, las y los Consejeros Electorales, integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, siguientes: Maestro Filiberto Chávez Méndez, Licenciada Rita Bell López Vences, Maestra Nayma Enríquez Estrada, Maestra Carmelita Sibaja Ochoa y el Maestro Gustavo Miguel Meixueiro Nájera, Consejero Presidente; en la sesión extraordinaria celebrada en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el día treinta y uno de diciembre del dos mil diecinueve, ante el Secretario Ejecutivo, quien da fe.

CONSEJERO PRESIDENTE

SECRETARIO EJECUTIVO

GUSTAVO MIGUEL MEIXUEIRO NÁJERA

LUIS MIGUEL SANTIBÁÑEZ SUÁREZ