

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SX-JDC-161/2017 Y
ACUMULADOS

ACTORES: CAMERINO DABALOS
LARRINZAR Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE OAXACA

TERCERO INTERESADO:
ALEJANDRO MICHILINO SUMANO

MAGISTRADO PONENTE: ENRIQUE
FIGUEROA ÁVILA.

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** ADÍN ANTONIO DE LEÓN
GÁLVEZ

SECRETARIOS: ANTONIO DANIEL
CORTÉS ROMÁN Y CÉSAR GARAY
GARDUÑO

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, doce de abril
de dos mil diecisiete.

SENTENCIA que resuelve los juicios promovidos los
ciudadanos cuyos nombres se precisan en el anexo 1 del
presente fallo, quienes se ostentan como indígenas de la
comunidad *ikoots*, así como integrantes del Ayuntamiento de
San Mateo del Mar, Oaxaca.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

Los medios de impugnación fueron promovidos en contra de la resolución emitida el seis de marzo de la presente anualidad, por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el expediente **JNI/13/2017 y acumulados** que revocó el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-347/2016, dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad referida, y declaró la nulidad de la asamblea general de elección de once de diciembre de dos mil dieciséis a Concejales en el Ayuntamiento referido, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	3
I. Contexto	3
II. Trámite y sustanciación de los medios de impugnación federales.	10
CONSIDERANDO	11
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	11
SEGUNDO. Acumulación	12
TERCERO. Terceros interesados	13
CUARTO. Requisitos de procedencia	16
QUINTO. Reparabilidad	18
SEXTO. Suplencia de la queja	21
SÉPTIMO. Prueba reservada	21
OCTAVO. Contexto de la comunidad	23
NOVENO. Estudio de fondo.	32
RESUELVE	80

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional confirma las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca por las que declaró la nulidad de la elección, en razón de que en la asamblea de once de

diciembre de dos mil dieciséis, únicamente participaron los habitantes de las secciones que conforman la cabecera municipal, excluyendo a las distintas agencias municipales y núcleos de población que conforman el municipio de San Mateo del Mar, Oaxaca.

Por otro lado, se modifica la sentencia impugnada en cuanto al efecto de ordenar la designación de un encargado de la administración municipal, pues se considera que dicha figura es inconstitucional, no obstante, de una interpretación sistemática de las normas, se concluye que, ante la nulidad e invalidez de una elección, debe designarse a un consejo municipal.

ANTECEDENTES

I. Contexto

De la demanda y demás constancias que integran el expediente del juicio, se desprende lo siguiente:

1. **Dictamen.** El siete de octubre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió dictamen en el que se identificó el método de elección de concejales al Ayuntamiento de San Mateo del Mar, en el cual hizo una recomendación a las autoridades del municipio para garantizar la universalidad del sufragio e incorporar la perspectiva de género en su elección.

2. **Solicitud la autoridad municipal.** El cuatro de enero de dos mil dieciséis, mediante oficio 357/2016, el titular de la

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos solicitó al presidente municipal de San Mateo del Mar, que difundiera en dicho municipio el dictamen donde se especificó su sistema normativo interno; el método y procedimiento utilizado para la elección de sus autoridades municipales. Así como que informara con noventa días de anticipación la fecha, hora y lugar de la realización de su asamblea general comunitaria de elección.

3. **Solicitud de intervención.** El uno de marzo siguiente, por medio de escrito, los *“Representantes de la Unión de Comunidades Indígenas Ikoots del municipio de San Mateo del Mar”*, solicitaron la intervención del Instituto Electoral local en el proceso de elección de concejales al citado ayuntamiento; curso que fue remitido por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos a la autoridad municipal para su atención y convocó a una reunión de trabajo.

4. **Minuta de trabajo.** El quince de marzo posterior, se reunió el personal del mencionado Instituto y autoridades municipales de San Mateo del Mar, y acordaron que en su oportunidad analizarían las propuestas formuladas por el grupo de ciudadanos indicado en el punto anterior, además de que se informaría al resto del cabildo.

5. **Comparecencia.** El día quince de julio de la referida anualidad, diversos ciudadanos quienes se ostentaron como jefes de la primera, segunda y tercera sección de San Mateo del Mar, comparecieron ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, con la finalidad de informar respecto de

las reformas políticas aplicables para la elección del referido municipio.

6. **Solicitud de la autoridad municipal.** El nueve de septiembre del mismo año, la autoridad municipal de San Mateo del Mar solicitó la intervención y coadyuvancia del Instituto Electoral local, para el proceso de elección, así como la integración del Comité Electoral Municipal.

7. **Solicitud de fecha de elección.** El veintisiete de septiembre siguiente, ciudadanos de San Mateo del Mar, solicitaron a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, que les informara la fecha de la elección, así como el método para la celebración de la misma. Por lo cual la citada Dirección les comunicó que aún no proporcionaban la información correspondiente.

8. **Minuta de trabajo.** El cinco de octubre de posterior se reunió el personal del Instituto Electoral local y la autoridad municipal de San Mateo del Mar, donde acordaron instalar un consejo municipal electoral, presidido por personal del Instituto. Acuerdo que debería ser ratificado en la próxima reunión por los agentes municipales, de policía, representantes de barrio y secciones del municipio de San Mateo del Mar.

9. **Solicitud de las comunidades del municipio.** El cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, ciudadanos y ciudadanas que se ostentaron como habitantes de las comunidades indígenas de Huazatlán del Rio, San Martín, Benito Juárez, Costa Rica, San Pablo, Lagunas de Santa Cruz, Primera, Segunda y Tercera Sección del municipio de San Mateo del

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

Mar, solicitaron mediación e intervención en el proceso de preparación y organización de la elección.

10. **Solicitud de participación en el proceso electivo.** El once de noviembre del mismo año, el agente municipal de la colonia Juárez y los agentes de policía de las colonias San Pablo y Costa Rica, así como de representantes de las colonias Villahermosa y la Reforma, solicitaron al Instituto Estatal Electoral, la participación de las agencias, colonias, rancherías y localidades para votar y ser votados en las elecciones municipales.

11. **Solicitud de intervención.** El veintitrés de noviembre de posterior, la autoridad municipal de San Mateo del Mar, el agente municipal de Huazantlán del Río y el agente de policía de la colonia Cuauhtémoc, así como de los representantes de las colonias Santa Cruz, San Martín, ranchería del Pacífico y del Barrio Deportivo, solicitaron la intervención del Instituto local para la preparación y organización del proceso electivo.

12. **Solicitud de las agencias municipales.** El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, los agentes municipales de la colonia Juárez, de policía de las colonias San Pablo y Costa Rica, así como de la autoridad comunitaria de la Reforma, solicitaron una mesa de diálogo con la autoridad municipal para definir la convocatoria para la elección de concejales al municipio de San Mateo del Mar. De igual forma, solicitaron que la elección fuera por el método de planillas.

13. **Minuta de trabajo.** El dos de diciembre siguiente, se reunió personal del Instituto con la autoridad municipal, los representantes de las agencias, colonias y secciones del

municipio de San Mateo del Mar, en donde se votaron las diferentes propuestas, ganando por mayoría la propuesta que consistía en que: “no pueden tomar una decisión en este momento, por lo que se necesita llevar la propuesta a una asamblea de ciudadanas y ciudadanos de las comunidades respectivas para determinar la instalación de un consejo municipal electoral”. Además, se estableció que no había consenso y en consecuencia no estaban de acuerdo en realizar la instalación del consejo municipal electoral en San Mateo del Mar, para realizar las elecciones de concejales a los ayuntamientos.

14. **Escrito de las comunidades de San Mateo del Mar.** El ocho de diciembre, diversas ciudadanas y ciudadanos que se ostentaron como originarios de las dieciséis comunidades que integran el municipio de San Mateo del Mar, solicitaron que se realizara una elección ordinaria ordenada y apegada a derecho y que no aceptarían una elección parcial por parte de los tres jefes de sección; por lo que solicitaron respeto a sus derechos políticos, electorales y humanos.

15. **Asamblea Electiva.** El once de diciembre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la asamblea electiva de autoridades municipales para el ejercicio 2017-2019, en San Mateo del Mar, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca. En la cual resultaron electos los ciudadanos siguientes:

Cargo		Nombre
Presidente Municipal	Propietario	Camerino Dabalos Larrinzar
	Suplente	Domingo Zaragoza Galaviz

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

Cargo		Nombre
Síndico	Propietario	Nicolás Canaliso Quintero
	Suplente	Antelmo Esesarte Infante
Regidor de Hacienda	Propietario	Amando Esesarte Cosijoeza
	Suplente	Braulio Villanueva Fajardo
Regidor de Cultura	Propietario	Gerardo Abasolo Buenavista
	Suplente	Crisóforo Rangel Saldivar
Regidora de Salud	Propietaria	Aurea Aldama Cortés
	Suplente	Anastacia Gijón Olmedo
Regidora de Mercado	Propietaria	Josefa Jarauta
	Suplente	Avelina Piamonte Espinoza
Tesorera	Propietaria	Reyna Gutiérrez Luis
	Suplente	*****

16. **Inconformidad con la elección de concejales.** El catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el síndico y secretario municipal de San Mateo del Mar, así como por el agente municipal de Huazantlán del Río y de policía de Cuauhtémoc y los representantes de Santa Cruz y San Martín, manifestaron que los representantes de las tres secciones de la cabecera municipal sin el acuerdo ni el consentimiento de los que suscribieron el escrito, nombraron a los nuevos concejales en la cabecera municipal, acto que no se puede validar, ya que no hay acuerdo previo.

17. **Segundo escrito de infirmitad con la elección.** El quince de diciembre posterior, los agentes municipales de la colonia Juárez y Huazantlán del Río, de policía de las colonias San Pablo, Cuauhtémoc y Costa Rica, así como por los

representantes de las colonias Reforma, Villahermosa y San Martín, manifestaron su inconformidad relativa a celebración de una elección el día once de diciembre, ya que señalaron que no hubo convocatoria por escrito; por lo que no hubo la participación de las comunidades para votar y ser votados.

18. **Minuta de trabajo.** El día veintiséis de diciembre de siguiente, personal del Instituto se reunió con representantes de la Secretaria General de Gobierno, la autoridad municipal de San Mateo del Mar, la autoridad electa, así como con los agentes municipales de Huazatlán del Río y colonia Juárez, de policía de las colonias Cuauhtémoc, Costa Rica y San Pablo y representantes de las comunidades de la Reforma y Villahermosa, donde acordaron la remisión del expediente electoral al Consejo General del Instituto para que efectuara la calificación correspondiente. Los representantes y agentes de las comunidades acordaron que se respete la propuesta consistente en integrarlos en el cabildo municipal y que no reconocen la elección celebrada los días once y dieciocho de diciembre, solicitando se califique como no válida.

19. **Calificación de la elección.** Mediante acuerdo **IEEPCO-CG-SIN-347/2016**, emitido el treinta y uno de diciembre del año dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, calificó como válida la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca.

20. **Juicios ciudadanos locales.** El seis y siete de enero de dos mil diecisiete, diversos ciudadanos presentaron cinco

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

medios de impugnación, a fin de controvertir el acuerdo señalado en el punto anterior. Los cuales fueron radicados ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, con las claves **JNI/13/2017, JNI/40/2017, JNI/77/2017, JDCI/32/2017 y JDCI/33/2017.**

21. **Resolución controvertida.** El veintidós de febrero siguiente, el citado órgano jurisdiccional local dictó resolución en los juicios referidos, en la que determinó declarar la nulidad de la asamblea general de elección de once de diciembre de dos mil dieciséis y, en consecuencia, revocar el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-347/2016.**

II. Trámite y sustanciación de los medios de impugnación federales.

22. **Presentación.** A fin de controvertir la resolución referida en el punto anterior, los ciudadanos identificados en el anexo 1 de esta resolución, promovieron el once y veintitrés de marzo del año en curso, respectivamente, sendos juicios ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

23. **Recepción.** El veintiuno y veintinueve de marzo del año en curso, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional las demandas, así como los informes circunstanciados y demás constancias relativas a los medios de impugnación.

24. **Turnos.** En las fechas respectivas, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes **SX-JDC-161/2017, SX-JDC-269/2017** al **SX-JDC-274/2017**, así como turnarlos a la ponencia del Magistrado Enrique Figueroa Ávila.

25. **Radicación, admisión y requerimiento.** Mediante proveído de veintisiete de marzo de la presente anualidad, el Magistrado Instructor radicó el primero de los expedientes señalados en la ponencia a su cargo, admitió el escrito de demanda y, al considerarlo necesario, requirió información relacionada con el presente asunto a diversas autoridades. En los juicios restantes, el tres de abril siguiente, determinó radicarlos y admitir los escritos de demanda.

26. **Cierre de instrucción.** En su oportunidad, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción en cada juicio, con lo cual quedaron en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

27. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación por materia y geografía política, porque se trata de juicios promovidos por ciudadanos en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, relacionada con la elección de autoridades por sistemas normativos internos en el Municipio de San Mateo del Mar, lo cual por tipo de elección y en razón de que la entidad referida corresponde conocer a esta Sala Regional.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

28. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, 195, fracción IV, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, párrafo 1, 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Acumulación

29. En las demandas se combate el mismo acto y se señala a la misma autoridad responsable, de ahí que para facilitar su resolución pronta y expedita, se acumulan los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SX-JDC-269/2017, SX-JDC-270/2017, SX-JDC-271/2017, SX-JDC-272/2017, SX-JDC-273/2017** y **SX-JDC-274/2017** al diverso **SX-JDC-161/2017**, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Regional, a efecto de que se resuelvan de manera conjunta y evitar el dictado de sentencias contradictorias.

30. Lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral, 79 y 80, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

31. Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Terceros interesados

32. En el presente asunto comparecieron Alejandro Michilino Sumano, Martín Torres Roldán, Hipólito Higareda, Idelia Platas Figueroa, Augusto Yrraestro Platas, Cornelio Salmerón Torres y Ramiro Escudo Comonfort, a fin de que se les reconozca su intervención como terceros interesados.

33. Por lo que hace a **Alejandro Michilino Sumano**, es de acogerse su pretensión en atención a lo siguiente.

34. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el tercero interesado es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende la parte actora.

35. A su vez, el citado precepto legal señala que se entenderá por compareciente al tercero interesado que presente un escrito, ya sea que lo haga por sí mismo o a través de la persona que lo represente, siempre y cuando se justifique plenamente la legitimación para ello.

36. En el caso, a juicio de esta Sala Regional el compareciente cumple los requisitos correspondientes, como se señala a continuación.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

37. **Forma.** El escrito de comparecencia contiene nombre y firma autógrafa de quien acude, y en él se expresan las razones en que funda su interés incompatible con el de los promoventes.

38. **Oportunidad.** Se considera satisfecho el presente requisito en atención a que el escrito de comparecencia fue presentado el quince de marzo del año en curso, a las dieciséis horas y con treinta minutos, lo cual aconteció de manera oportuna, en razón de que el plazo respectivo transcurrió de las dieciséis horas con treinta y cinco minutos del doce de marzo de dos mil diecisiete, a la misma hora del quince de marzo siguiente.

39. **Interés jurídico.** En el presente asunto, el ciudadano que comparece como tercero interesado aduce que debe prevalecer la sentencia combatida por los enjuiciantes, porque en la asamblea electiva existió vulneración al principio de universalidad del voto, además de que participó como actor en la instancia primigenia, cuya resolución resultó favorable a sus pretensiones.

40. De lo anterior, es que se le reconozca el carácter de **tercero interesado a Alejandro Michilino Sumano.**

41. Respecto al escrito presentado por Martín Torres Roldán y otros, **no es procedente reconocer tal carácter** por las razones siguientes.

42. Conforme con las constancias de autos, los comparecientes, entre otros, tuvieron la calidad de parte actora

en el juicio de los sistemas normativos internos JNI/13/2017 que dio origen a la sentencia que ahora se controvierte.

43. En esa tesitura, el Tribunal responsable notificó la mencionada sentencia de manera personal a los ahora comparecientes el día ocho de marzo del presente año, en tal virtud, éstos tuvieron pleno conocimiento de la emisión de la referida resolución. Bajo tales circunstancias, los mencionados ciudadanos estaban vinculados a estar al tanto de la suerte que pudiera correr tal determinación, ya sea que adquiriera firmeza o bien que la misma, como finalmente ocurrió, resultara impugnada, dado que como parte actora tenían interés directo en la resolución del litigio.

44. Así las cosas, si como se indicó, el plazo de setenta y dos horas para la comparecencia de los terceros interesados transcurrió de las dieciséis horas con treinta y cinco minutos del doce de marzo de dos mil diecisiete, a la misma hora del quince de marzo siguiente, por tanto, resulta inconcuso que si la presentación del escrito de referencia ocurrió hasta el tres de abril de la presente anualidad, es claro que ya había fenecido el plazo señalado para tal efecto.

45. En tal virtud, se estima que no se satisface el requisito de oportunidad en la presentación del escrito de tercero interesado, de ahí que no resulte procedente reconocer tal carácter a Martín Torres Roldán, Hipólito Higareda Burgoa, Idelia Platas Figueroa, Augusto Yrraestro Platas, Cornelio Salmerón Torres y Ramiro Escudo Comonfort.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

46. Con independencia de lo anterior, toda vez que sus planteamientos están dirigidos a apoyar la legalidad de lo resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, los mismos serán atendidos en el estudio de fondo del presente fallo.

CUARTO. Requisitos de procedencia

47. Los juicios ciudadanos cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

48. **Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, en ellas se asienta el nombre y firma autógrafa de los promoventes, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos materia de la impugnación, además de expresarse los agravios pertinentes.

49. **Oportunidad.** Se cumple con tal requisito, toda vez que las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días referido. En relación al juicio **SX-JDC-161/2017**, la sentencia combatida fue notificada a los enjuiciantes el siete de marzo de dos mil diecisiete, por lo que si la demanda fue presentada el once de marzo de este año, su interposición se realizó de manera oportuna.

50. Por lo que hace a los restantes juicios, de igual manera debe tenerse por satisfecho el presente requisito, toda vez que de las constancias que integran los autos no se advierte que la resolución combatida en la instancia local haya sido notificada

mediante estrados, de lo cual se podría tener certeza respecto del conocimiento por parte de los terceros ajenos a la controversia, de la mencionada determinación. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia **22/2015**, de rubro: **“PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO EL INTERESADO ES AJENO A LA RELACIÓN PROCESAL, SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS”**.

51. En tal tesitura, ante la falta de constancia de que se hubiere dado a conocer y publicado la sentencia combatida, debe atenderse a lo señalado por los inconformes en sus escritos de demanda, al manifestar que tuvieron conocimiento de la sentencia impugnada el diecinueve de marzo del presente año, por lo que si las demandas fueron presentadas el veintitrés de marzo, es inconcuso que ello aconteció dentro del término de cuatro días legalmente establecido para tal efecto.

52. Lo expuesto es acorde al criterio contenido en la jurisprudencia **8/2001**, intitulada: **“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”**, que refiere que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación tuvo conocimiento del acto que controvierte, debe tenerse como aquella en la que presente el mismo.

53. **Legitimación y personería.** Se satisface este requisito, toda vez que los actores promueven por su propio derecho,

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

ostentándose como ciudadanos indígenas e integrantes del Ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca.

54. **Interés jurídico.** Los enjuiciantes tienen interés jurídico para instar el presente juicio, en razón de que controvierten la resolución de seis de marzo de la presente anualidad, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en los expedientes **JNI/13/2017 y acumulados**, en la que se determinó la nulidad de la asamblea general comunitaria de once de diciembre de dos mil dieciséis, en la que resultaron electos. Además de que señalan que la decisión afecta de manera grave su derecho a elegir a sus autoridades de conformidad con su sistema normativo interno.

55. **Definitividad y firmeza.** Se encuentra satisfecho el presente requisito, en razón de que no existe algún medio de impugnación que deba ser desahogado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional, por lo cual se surte la competencia de este órgano jurisdiccional, conforme a lo contemplado en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Reparabilidad

56. Es criterio de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la irreparabilidad —como impedimento jurídico y material para la continuación de un proceso impugnativo— debe considerarse actualizada sólo en los casos en que por disposición legal así se establezca, o que de la naturaleza del acto impugnado así se desprenda.

57. En el caso, estamos ante un supuesto de excepción ante la eventual toma de posesión de los concejales electos, ello en razón de que se estima que entre la calificación de la elección y la toma de posesión del cargo, existe un periodo insuficiente que imposibilita el desahogo de la cadena impugnativa, la cual, de manera ordinaria, culmina hasta que la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene conocimiento del caso.

58. Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia 8/2011 de rubro: “IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN”¹, con base en la cual debe darse prevalencia o mayor peso al derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

59. En ese tenor, se ha estimado que en tratándose de elecciones que se rigen por sus propios sistemas normativos internos, es factible considerar que no se actualiza la irreparabilidad de los actos por el sólo hecho de que los funcionarios electos hayan entrado en funciones, sino por tener la certeza de que esa determinación ha sido objeto del

¹ Consultable en “La Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década” 2006-2016; Tomo 7 Medios de Impugnación, páginas 257 y 258.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

escrutinio jurisdiccional, mediante el agotamiento de los eslabones que componen la cadena impugnativa.²

60. En la especie la elección municipal de San Mateo del Mar, Oaxaca fue calificada como válida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el treinta y uno de diciembre, en tanto que conforme con lo dispuesto por los artículos 113, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 267 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la misma entidad federativa, los Concejales electos tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de su elección o, en la fecha en que determinen sus sistemas normativos internos, de ahí que se estime actualizada la hipótesis de excepción a que se ha hecho referencia.

61. Con base en lo expuesto, en el presente asunto no se advierte algún supuesto de desechamiento, ni se actualiza causal de improcedencia o de sobreseimiento de las previstas en los artículos 9, apartado 3, 10 y 11, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

² Así lo ha sostenido este órgano jurisdiccional al resolver los juicios SX-JDC-7/2017 y su acumulado, SX-JDC-811/2016, SX-JDC-810/2016, SX-JDC-813/2015, SX-JDC-245/2015 y su acumulado, así como SX-JDC-116/2014.

SEXO. Suplencia de la queja

62. Es criterio de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que en los juicios promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, se debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también, en su caso, su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecte.

63. Ello, porque los artículos 2o y 17 constitucionales, tienen como presupuestos esenciales, entre otros, garantizar a las comunidades y pueblos indígenas acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y que dicha impartición de justicia sea pronta, completa e imparcial, de conformidad con la jurisprudencia **13/2008**, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: "**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**"³.

SÉPTIMO. Prueba reservada

64. Mediante proveído de veintisiete de marzo del año en curso, dictado en el expediente **SX-JDC-161/2017**, el Magistrado Instructor reservó la admisión de la prueba aportada por los actores de dicho juicios, como superveniente, consistente en el testimonio notarial número treinta y seis mil seiscientos cuarenta y cinco, de veinte de marzo del presente

³ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 225-226.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

año, levantado por el Notario Público 37 del Estado de Oaxaca, con motivo de la comparecencia de Gustavo Montero Mases, ex Regidor de Hacienda que estuvo en funciones hasta el año dos mil dieciséis.

65. Al respecto, esta Sala Regional considera que **es de admitirse** dicha prueba, porque, de conformidad con lo establecido en el artículo 16, apartado 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las características de las pruebas supervenientes son:

a) Se trata de medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse, y

b) Los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.

66. Por lo cual, si en el caso, la demanda se presentó el once de marzo de dos mil diecisiete, y la prueba superveniente corresponde a un Testimonio Notarial de veinte de marzo de la presente anualidad, ella surgió con posterioridad a la fecha de presentación del medio de impugnación y, por tanto, los actores no pudieron ofrecerla o aportarla con su escrito de demanda, toda vez que según lo manifestado por los comparecientes

67. Aunado a lo anterior, conviene destacar que los actores de los juicios acumulados al presente, acompañaron a sus escritos de demanda copia simple del referido instrumento notarial razón por la cual debe emitirse pronunciamiento respecto del alcance probatorio de dicha documental.

OCTAVO. Contexto de la comunidad

68. Previo al análisis de los agravios hechos valer por los actores, se estima conveniente establecer el ámbito del espacio cultural en el que se desarrolla, es decir, solo a través de la obtención de los datos políticos, geográficos y demográficos, será posible trazar el escenario en que tienen lugar los acontecimientos que delimitan el litigio, desde la perspectiva de la dinámica social y cultural en que se desarrolla.

- Conformación

69. San Mateo del Mar, Oaxaca, es uno de los quinientos setenta Municipios oaxaqueños, y es además uno de los cuatrocientos diecisiete municipios cuyas elecciones se realizan siguiendo practicas jurídicas propias y particulares.

70. Dicho Municipio se ubica en la región del Istmo de Tehuantepec, aproximadamente a doscientos noventa y cuatro kilómetros de la capital del Estado, colinda al norte con Juchitán de Zaragoza y San Pedro Huilotepec, al sur con el Océano Pacífico, al oriente con Salina Cruz y San Pedro Huilotepec, al poniente con la Laguna Inferior.

71. Cuenta con una población total de 14,252 habitantes, de los cuales 7,049 son mujeres y 7,203 hombres. En este Municipio la lengua predominante es Huave (*Ikoots*), ya que la población que habla dicha lengua es de 13,032, y alrededor de 3,411 personas no hablan español.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

- Nombramiento de las Autoridades Municipales en el Ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca.⁴

I. De los actos preparatorios

72. Este Municipio nombra a sus Autoridades Municipales a través de la Asamblea General Comunitaria, cuya fecha de celebración es determinada por la Autoridad Municipal y los encargados de convocarla son los alcaldes municipales en coordinación con el Presidente Municipal.

73. La forma que acostumbran para convocar o avisar que se va a llevar a cabo es por medio de anuncios por micrófono (perifoneo).

II. De la instalación de la Asamblea

74. Se acostumbra celebrar la asamblea electiva cada tres años en la cancha municipal, la autoridad municipal es quien inicia la asamblea y posteriormente la conducen los jefes de las secciones

III. De los participantes en la Asamblea

75. En la asamblea participan todos los ciudadanos y ciudadanas que sean mayores de dieciocho años, o que hubieren contraído matrimonio, que sean originarios y vecinos

⁴ Informe rendido por el Director Ejecutivo de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en cumplimiento al requerimiento formulado mediante acuerdo de veintisiete de marzo de este año.

del municipio, participan tanto los habitantes de la cabecera como de las agencias.

76. Para ser electo se requiere ser tener más de dieciocho años, vivir en la comunidad, tener modo honesto de vivir, no tener antecedentes penales y haber desempeñado los cargos inferiores.

IV. De la votación en la Asamblea

77. En San Mateo del Mar se vota a mano alzada. Se eligen doce cargos, Presidente Municipal, Síndico, Regidores de Hacienda, Obras, Educación, Salud, Ecología, Cultura, Vialidad y Transporte, Mercado y Deporte, todos con sus respectivos suplentes, así como Tesorero. La duración de los cargos es de tres años

V. Conflicto electoral

78. La problemática se remonta a la invalidez de la elección de 2013, decretada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante acuerdo **CG-IEEPCO-SNI-127/2013**, en esencia porque existieron irregularidades durante los actos preparatorios de la elección y los días en que se celebró ésta, así como la exclusión de determinadas comunidades.

79. El acuerdo referido fue confirmado por el Tribunal Electoral del mismo Estado, y al ser recurrida la sentencia de dicho órgano jurisdiccional, ésta fue, a su vez, confirmada el veinte de marzo de dos mil catorce, por esta esta Sala

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

Regional; dicha resolución derivó en tres incidentes de ejecución para lograr su cumplimiento.

80. De los incidentes presentados se advierten las solicitudes de los ciudadanos pertenecientes a San Mateo del Mar a efecto de realizar la elección extraordinaria ordenada.

81. Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, tuvo una participación activa a efecto de designar coordinadores que llevarían a cabo el proceso de conciliación, mediación y consulta de la elección extraordinaria de Concejales del Municipio de San Mateo del Mar.

82. En abril de dos mil catorce, el administrador municipal de San Mateo del Mar, manifestó que en el municipio existía gobernabilidad y estabilidad para llevar a cabo la elección extraordinaria y que se encontraba en la mejor disposición de coadyuvar con el cumplimiento de la sentencia mencionada.

83. La mencionada Dirección Ejecutiva realizó diversos citatorios, a efecto de llevar a cabo reuniones de trabajo, para tratar temas relacionados la elección extraordinaria de San Mateo del Mar.

84. El siete de mayo de la mencionada anualidad, se llevó a cabo la reunión de trabajo con el grupo del ciudadano Amando Esesarte Cosijoeza, en dicha jornada de trabajo se acordó citar al grupo de Hortencio Zaragoza Duplan y al administrador municipal, con la finalidad de llevar a cabo las pláticas de conciliación relativas a la preparación de la elección extraordinaria.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

consultas comunitarias para decidir el procedimiento de elección de sus próximas autoridades municipales.

90. En la resolución de segundo incidente de inejecución, se razonó que la autoridad responsable había llevado a cabo diversas actuaciones tendentes a cumplir con la ejecutoria del juicio al rubro citado, al haber celebrado al menos siete reuniones de trabajo, el acuerdo para la instalación de un Consejo Municipal Electoral conformado por representantes del cabildo municipal, por los actores del juicio primigenio, por representantes y comisionados de las agencias, colonias, barrios y secciones que conforman el municipio, así como por ciudadanos caracterizados aprobados por consenso, además del acuerdo para celebrar asambleas de consulta comunitaria en todo el municipio con relación al método o forma de elección.

91. Por lo que continuaron llevando a cabo los actos tendentes a cumplir lo ordenado por esta Sata Regional, entre las cuales se encuentra la instalación del Consejo Municipal Electoral. Asimismo, se acordó solicitar al Instituto Electoral local que tradujera el contenido de las lonas, dípticos en mensajes de audio a la lengua *huave*.

92. Así, el veinticuatro de septiembre del mismo año, se aprobó el calendario para celebrar las asambleas comunitarias de consulta, a fin de determinar el procedimiento extraordinario de elección.

93. También se aprobó que las asambleas de consulta serían presididas por los agentes municipales de cada localidad, que en cada asamblea habría un representante de la administración municipal, que en las colonias Juárez, San Pablo y Costa Rica

las asambleas serían presididas por los agentes acreditados ante la Secretaría General de Gobierno, y que la siguiente reunión de trabajo sería al día siguiente.

94. En reunión de trabajo celebrada el veinticinco de septiembre siguiente, se precisó que los asambleístas debían acreditar su derecho de participación con su credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral antes Instituto Federal Electoral, acta de nacimiento o CURP acompañado de una identificación oficial, escolar o laboral con fotografía, y para el caso de personas que no contaran con alguna de la documentación señalada, se tutelaría su participación por el reconocimiento de los miembros del Consejo.

95. Asimismo se aprobó el contenido del cuestionario que sería aplicado a los ciudadanos que acudieran a las asambleas mismo que se imprimiría en boletas para ser depositado en casillas, para lo que se aprobó la impresión de ocho mil doscientas boletas.

96. En la misma sesión se validó el contenido de la convocatoria y se hizo entrega de la misma a los representantes de las comunidades para ser publicadas a partir de esa fecha en los lugares públicos más concurridos.

97. El once de octubre posterior, se abordó el cambio de fecha de las asambleas a celebrarse en las secciones del municipio pues a decir de algunos miembros del Consejo, la difusión de las asambleas programadas para el doce de octubre no se había realizado correctamente, en consecuencia se

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

consideró pertinente cambiar la fecha para realizar una adecuada publicidad de la convocatoria.

98. Las asambleas de las tres secciones se programaron para ser llevadas a cabo el veinticinco de octubre siguiente. Asimismo, se acordó el cambio de fecha de la asamblea de la colonia San Martín del nueve de noviembre al quince del mismo mes.

99. Asimismo, el doce siguiente, se efectuó una reunión de trabajo en la que se determinó aplazar la asamblea comunitaria de las tres secciones de la cabecera hasta el nueve de noviembre de año en curso.

100. En consecuencia, conforme a los acuerdos previos tomados en el Consejo Municipal Electoral para celebrar asambleas comunitarias en la cabecera municipal, y las agencias municipales y de policía, para que la ciudadanía determinara el procedimiento de la elección extraordinaria para la renovación de los integrantes del ayuntamiento del municipio de San Mateo del Mar, Oaxaca, se llevaron a cabo las asambleas en cada una de las comunidades del municipio.

101. El nueve de diciembre del mismo año, se realizó reunión de trabajo en las instalaciones del salón de juntas del palacio municipal de San Mateo del Mar, Oaxaca, con las autoridades del cabildo, de las agencias municipales y de policía, así como de las colonias del Municipio, en la cual se reconoció como válido el resultado del cómputo final de las asambleas comunitarias de consulta ciudadana.

102. Asimismo, en la fecha señalada se aprobó el contenido de la convocatoria para la celebración de la elección extraordinaria 2014 de concejales al ayuntamiento del municipio de San Mateo del Mar.

103. En cumplimiento a la convocatoria aprobada, el día veintiuno de diciembre se instalaron dieciséis asambleas de elección, en las secciones, barrios, agencias, colonias y núcleos rurales que integran la totalidad del municipio de San Mateo del Mar. Una vez recabadas las actas de asambleas de elección, se determinó que los concejales electos que fungirían durante el periodo constitucional hasta el día 31 de diciembre de 2016, eran:

Presidente Municipal	Hortencio Zaragoza Duplan.
Suplente	Constantino Baloes Girón.
Síndico Municipal	Mateo López Villalobos.
Suplente	Gregorio Buenavista Ampudia.
Regidor de Hacienda	Gustavo Montero Mases.
Suplente	Salvador Terrazas Larrinzar.
Regidor de Obras Públicas	Miguel Angel Esesarte Valladares.
Suplente	Moises Buenrostro Lamadrid.
Regidor de Educación	Antonino Sánchez Ugalde.
Suplente	Amelia Ávila Escandon.
Regidor de Salud	Valentín Canales Olivares.
Suplente	Nicolás Beltrán Sandoval.
Regidor de Cultura	Eliseo Durán Herran.
Suplente	Benito Gijón Valle.
Regidor de Ecología	Abel Baldiviezo Salazar.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

Suplente	Mario Canseco Silva.
Regidor de Vialidad y Transportes	Artemio Irisarri Salazar.
Suplente	Pablo Hernandez Terrazas.
Regidora de Mercado	Victorina Fragoso Palafox.
Suplente	Ines Echegaray Hinojosa.
Regidor de Deportes	Sergio Gijón Edison

104. Elección respecto de la cual no se presentaron controversias, y fue calificada como válida el treinta de diciembre de dos mil catorce por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca mediante acuerdo **CG-IEEPC-OPLEO-SNI-9/2014**.

NOVENO. Estudio de fondo.

105. De una lectura integral de los escritos de demanda, se advierte que en el presente caso, los actores aducen que la determinación del Tribunal responsable vulnera el **derecho a la libre autodeterminación de la comunidad indígena** de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca, ello en razón de que:

- a) Omitió valorar la elección del mencionado municipio en todo su contexto, ni utilizó un enfoque intercultural para su juzgamiento, por tanto, no justificó su determinación del por qué las reglas para la celebración de la actual elección deberían ser las empleadas en la diversa extraordinaria de dos mil catorce.

106. Sostienen los inconformes que el Tribunal local se limitó a hacer una comparación entre la forma en cómo se llevó a cabo

la mencionada elección extraordinaria y la que constituye materia de la presente impugnación, realizada los días once y dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis.

107. Con base en ello, concluyó que ésta última no se ajustó a las reglas y método previamente utilizados en el año dos mil catorce, aunado que no se convocó a las Agencias que integran el municipio, por lo que determinó revocar el acuerdo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que calificó como jurídicamente válida la elección de concejales al Ayuntamiento del citado municipio.

108. En consideración de los inconformes, la resolutora partió de una premisa errónea al estimar que el sistema normativo interno que actualmente prevalece en la comunidad es el empleado en la elección extraordinaria de dos mil catorce, pasando por alto que ante cierta conflictividad social, como lo ocurrido en la elección relativa al año dos mil trece, **se deben adoptar medidas extraordinarias para eventualmente superarlas y estar en condiciones de realizar elecciones que permitan nombrar a las autoridades municipales. De ahí que superado el conflicto se debían retomar las reglas que ordinariamente se emplean en la comunidad para nombrar a sus autoridades.**

109. Así, los hoy actores afirman que la responsable no tomó en cuenta las especificidades culturales de la comunidad, puesto que pasó por alto que **la elección invalidada se llevó a cabo tomando en consideración los acuerdos alcanzados para la realización de la diversa elección de dos mil diez,**

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

aunado a que el actual proceso electivo se ajustó al método identificado por el Instituto Electoral de Oaxaca, en el acuerdo respectivo.

110. En tal virtud, estiman que el Tribunal local está imponiendo un conjunto de normas que no fueron acordadas por la Asamblea, toda vez que de manera expresa la responsable ordena que la elección extraordinaria se lleve a cabo conforme con las reglas utilizadas para la diversa de dos mil catorce.

b) La responsable no llevó a cabo un ejercicio de ponderación entre el derecho a la libre autodeterminación de la comunidad y la auto exclusión de los ciudadanos de las agencias municipales, el no haber actuado así le llevó a la falsa premisa de considerar que el sistema normativo de San Mateo del Mar no permite la participación de las agencias municipales

111. En el caso, si bien las agencias municipales han solicitado una participación con un mayor número de cargos, ello no puede ser suficiente para tildar de anticonstitucional el referido sistema normativo interno, toda vez que éste no puede estar sujeto a la actitud de dichas agencias de condicionar su participación a obtener mayores cargos dentro del Ayuntamiento.

112. Aunado a lo anterior, sostienen que **se cumplió con el requisito de publicación** de la convocatoria ya que las comunidades fueron convocadas a la asamblea electiva mediante el método acostumbrado, a través de los

representantes y Agentes de cada comunidad.

c) Por otra parte, los actores aducen que se viola la autonomía y derecho a la libre autodeterminación de su comunidad, toda vez que la responsable en la resolución ahora controvertida ordenó al Gobernador del Estado de Oaxaca, procediera a designar a un encargado de la administración municipal en San Mateo del Mar.

113. En su consideración, la norma local que permite el nombramiento del administrador municipal es inconstitucional e inconveniente debido a que vulnera los derechos fundamentales a la consulta previa y libre determinación, toda vez que les impide ejercer de manera efectiva el derecho de solucionar el conflicto conforme con su sistema normativo interno.

Metodología de análisis

114. Por cuestión de método se analizarán en primer término los planteamientos identificados con los incisos **a)** y **b)** relativos a la validez de la elección, en caso de resultar infundados se procederá al estudio del inciso **c)** relativo a la constitucionalidad de la figura del Administrador municipal.

Posicionamiento de esta Sala Regional.

115. A juicio de esta Sala Regional los motivos de inconformidad reseñados en los incisos **a)** y **b)** devienen **infundados**.

116. En efecto, los enjuiciantes sostiene que el Tribunal

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

responsable vulneró el **derecho a la libre autodeterminación de la comunidad indígena** al considerar que las reglas a que se debió sujetar la elección para la renovación de concejales para el periodo dos mil diecisiete-dos mil diecinueve, eran las definidas previamente para la realización de la elección extraordinaria de veintiuno de diciembre de dos mil catorce.

117. En su consideración, contrario a lo señalado por el Tribunal local, fue válido que la referida elección ordinaria se hubiera llevado a cabo con base en los acuerdos alcanzados para la realización de la diversa elección de dos mil diez, aunado a que el actual proceso electivo se ajustó al método de identificado por el Instituto Electoral de Oaxaca, en el acuerdo respectivo.

118. Lo anterior, toda vez que, afirman, una vez superado el conflicto suscitado en la elección de dos mil trece, se debían| retomar las reglas que ordinariamente se empleaban en la comunidad para nombrar a sus autoridades.

119. En primer término, contrario a lo argüido por los enjuiciantes, es inexacto estimar que los acuerdos alcanzados por la comunidad a efecto de hacer posible la realización de la elección de sus autoridades municipales en la elección extraordinaria del año dos mil catorce, tuvieran como única y exclusivamente finalidad llevar a cabo la referida elección y que, por tanto, se tratara de medidas temporales o provisionales, de modo que una vez cumplido su objetivo cedieran el paso a los acuerdos establecidos en dos mil diez.

120. En tal sentido, es pertinente señalar que el municipio de San Mateo del Mar, previo a la mencionada elección

extraordinaria, enfrentó un conflicto electoral y poselectoral derivado de la elección para renovar a sus autoridades municipales, en razón de que la administración municipal que desempeñó el cargo en el trienio 2011-2013 no convocó a toda la población y no citó a todas las autoridades comunitarias para dialogar, tal y como se advierte de la resolución recaída al expediente **SX-JDC-86/2014** de esta Sala Regional.

121. En dicho juicio se estableció que el cambio en el sistema normativo interno del municipio para elegir a los concejales del ayuntamiento, al incluir a las agencias y comunidades que lo integran, así como las diferencias suscitadas entre algunas autoridades comunitarias y la autoridad municipal, fueron los factores determinantes que propiciaron la polarización de los ciudadanos que integran las comunidades del municipio.

122. En tales condiciones, la comunidad en su conjunto desarrolló un proceso amplio de consulta con todos los sectores del municipio, a fin de generar consenso y lograr los acuerdos necesarios para definir el método que regiría la elección extraordinaria y que, al mismo tiempo, permitieran la coexistencia armónica de los derechos de los grupos en disputa, lo cual llevó a la solución del conflicto mediante la conciliación interna.

123. Este órgano jurisdiccional, ha establecido que, del marco jurídico nacional e internacional, las comunidades indígenas tienen el derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo con sus normas, usos y costumbres, procedimientos y prácticas tradicionales.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

124. Asimismo, que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

125. Así, cualquier comunidad de población indígena tiene derecho a la libre autodeterminación entre otras cuestiones para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.

- Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

126. James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los indígenas, ha señalado que el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas consiste, esencialmente, en que los pueblos indígenas tienen el derecho de perseguir sus propios destinos en todas las esferas de la vida⁵.

127. La Sala Superior de este Tribunal Electoral ha definido al autogobierno, como la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el

⁵ Reporte A/68/317 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los indígenas A/68/317 en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/68/317&Lang=E>

establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros, el cual comprende los siguientes aspectos fundamentales.

128. Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades, lo cual encierra la potestad de gobernarse con sus propias instituciones políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

129. Sobre este tema se ha señalado en el Protocolo de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los pueblos y comunidades indígenas tienen la capacidad de definir sus propias instituciones, las cuales no necesariamente tienen que corresponder estrictamente con el resto de las instituciones del estado⁶.

130. Otro aspecto con el que guardan relación es el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos, pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparte justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, SCJN, 2013, p. 13.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

validez y vigencia de ese derecho debe ser respetado por todos los ciudadanos y autoridades.

131. Asimismo, la Corte Interamericana (caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005) ha reconocido que el Estado debe garantizar que los miembros de las comunidades indígenas puedan participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización⁷.

132. Por su parte, a nivel estatal, el artículo 257, fracciones I y III, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, establece como derecho de los ciudadanos pertenecientes a un municipio regido electoralmente por sus sistemas normativos internos:

- Participar, de acuerdo con sus propios procedimientos, en la permanente renovación y actualización del sistema normativo interno a fin de mantenerlo como un mecanismo de consenso y una expresión de la identidad y el dinamismo de la cultura política tradicional.

⁷ Silva García, Fernando. *Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos. Criterios Esenciales*. Tirant lo Blanch. México, 2012, página 475.

- Participar en el desarrollo de las elecciones municipales, así como ser electo para los cargos y servicios establecidos por su sistema normativo interno.

133. Así, el derecho de participación de los integrantes de una comunidad indígena, constituye un derecho tutelado por la norma nacional e internacional, mismo que debe ser respetado al interior de la comunidad y garantizado por el Estado, a fin de preservar el ejercicio de su derecho de autonomía y autogobierno, pues de lo contrario, la inobservancia o violación a ese derecho puede conllevar a la trasgresión de otros derechos de la misma naturaleza.

134. En ese orden de ideas, se estima que no asiste la razón a los actores, al señalar que los acuerdos alcanzados por la comunidad a efecto de llevar a cabo la elección extraordinaria del año dos mil catorce, tuvieran el carácter de medidas temporales o provisionales, por lo que una vez efectuada dicha elección, deberían retomarse las reglas que ordinariamente se empleaban en la comunidad para nombrar a sus autoridades.

135. Ello es así, en virtud de que de las documentales que obran en autos, no existe elemento alguno del que se desprenda que los acuerdos alcanzados por la comunidad en dos mil catorce tuvieran un carácter temporal o provisional, por el contrario, se advierte que el proceso de diálogo y consulta tuvo como finalidad, no sólo lograr superar el conflicto existente, sino también propiciar la coexistencia armónica de los derechos de los grupos en disputa.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

136. Por ende, en tanto la comunidad no modifique las reglas o procedimiento que fueron producto del consenso de todos sus integrantes, las mismas deben seguir rigiendo si son acordes a los principios constitucionales y convencionales de respeto a los derechos humanos de todos sus integrantes.

137. Lo anterior, toda vez que ello se obtuvo como resultado del ejercicio del derecho que la comunidad tiene para, conforme con sus costumbres y tradiciones, adecuar su sistema normativo a efecto de solucionar sus conflictos internos, lo cual posibilitó el establecimiento de los mecanismos que hicieron factible la elección y legitimación de sus autoridades.

138. En esa tesitura, los acuerdos alcanzados constituyeron la materialización del derecho de todos los miembros de la comunidad para definir sus propias formas de gobierno interno, esto es, se trató de un ejercicio de participación en la toma de decisiones sobre asuntos que incidieron de manera relevante en el ejercicio de sus propios derechos de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, por lo que no pueden considerarse como medidas extraordinarias cuya finalidad era exclusivamente hacer posible la celebración de la elección con la única finalidad de evitar la presencia y permanencia de un administrador municipal.

139. De ahí que si la responsable, advirtió que como resultado de las medidas adoptadas para solucionar el conflicto existente en la comunidad, se convocó a todas las agencias, colonias y demás localidades que conforman el Municipio de San Mateo del Mar, las cuales efectivamente participaron en la elección de sus autoridades, ello debería ser tomado como base para el

análisis del proceso electivo por el que se pretendió renovar a la autoridad municipal en el año dos mil dieciséis, toda vez que se trató de un consenso de todos los habitantes del municipio.

140. En esas condiciones, al carecer de prueba alguna de la cual se desprenda que por voluntad de la propia comunidad las reglas adoptadas en dos mil catorce fueron modificadas a efecto de llevar a cabo la elección municipal materia de la presente controversia, es correcto que la responsable las hubiere considerado como la base para analizar si en dicha elección se respetó el sistema normativo interno vigente en el mencionado municipio.

141. De ahí que se afirme que no asiste la razón a los inconformes cuando aducen que fue injustificada la determinación de la responsable de considerar que la presente elección debió ajustarse a las reglas mediante las cuales se llevó a cabo la diversa elección extraordinaria de dos mil catorce.

142. Por lo que hace al señalamiento de que la responsable no llevó a cabo un ejercicio de ponderación entre el derecho a la libre autodeterminación de la comunidad y la auto exclusión de los ciudadanos de las agencias municipales, igualmente deviene infundado, toda vez que reiteradamente este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los tratados internacionales prevén límites para el ejercicio de esos derechos.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

143. En efecto, el artículo 2, apartado A, fracción II, de nuestra Ley fundamental prevé que si bien los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho de aplicar sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos, deben sujetarse a los principios generales de la Constitución y respetar las garantías individuales, los derechos humanos así como la integridad de las mujeres de manera relevante.

144. En el mismo tenor, el artículo 8, apartado 2, del Convenio 169 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

145. Por su parte, el artículo 34 de la Declaración dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, **cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.**

146. Como se ve, de acuerdo con la Constitución General de la República y la normativa internacional citada, uno de los parámetros para definir la validez de las costumbres, los sistemas normativos así como las prácticas y procedimientos de las comunidades indígenas son los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los tratados internacionales.

147. Por tanto, si bien en la elección de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas deben aplicarse los sistemas normativos internos de la comunidad, ello no significa que, bajo el amparo del derecho constitucional de autodeterminación, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a vulnerar otros derechos de igual valor.

148. Esto se explica porque los derechos fundamentales, esencialmente, tienen como objeto primordial servir a la persona humana y a sus fines esenciales. Garantizan la protección de una serie de bienes jurídicos que el constituyente estimó de especial importancia. Así, desde una comprensión de interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales, es posible afirmar que todos contribuyen coordinadamente al logro de los fines existenciales de la persona, sin que necesariamente quepa establecer jerarquías entre ellos, pues todos, cada uno en su medida, caminan en la misma dirección.

149. De la misma forma en que el desconocimiento de los derechos indígenas impide el acceso a los restantes derechos humanos por parte de esas comunidades; la conculcación de esos derechos por ciertos usos y costumbres indígenas, impiden el ejercicio pleno y coherente de los derechos de esos pueblos.

150. Consecuentemente, no puede estimarse como válido el desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en los tratados

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

internacionales, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana ya que en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

151. Por ejemplo, impedir el ejercicio del derecho a participar a determinado grupo de ciudadanos integrantes de una comunidad indígena, en la toma de decisiones vinculadas con alguna modificación del sistema normativo que los rige o al establecimiento de nuevas reglas y procedimientos para el nombramiento o elección de las autoridades que los representaran ante determinado órgano estatal, representa una clara violación a ese derecho, aun cuando la medida restrictiva o anulatoria se sustente en una norma consuetudinaria o propia del sistema normativo interno.

152. Ello es así, porque a través de la participación de quienes integran una comunidad indígena, se configura su derecho de autodeterminación y autogobierno, pues mediante asambleas comunitarias es que se discuten y votan las decisiones que regirán su sistema normativo interno.

153. La necesidad de que los integrantes de la comunidad participen en las asambleas encuentra explicación en que los acuerdos que se toman en ellas son válidos para todos, y aun cuando los integrantes difieran de los acuerdos generales,

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

principio de igualdad; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, al resultar incompatible con los derechos fundamentales protegidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales⁹.

157. En tales condiciones, es que se estima que carece de sustento la afirmación de los inconformes relativa a que en el caso, no se vulnera el derecho de participación de los ciudadanos de las agencias municipales, toda vez que éstos se autoexcluyeron al no haber sido aceptada su petición de participar con un mayor número de cargos en la elección municipal.

158. Los hoy actores, sostienen que se permitió la participación de las agencias en la elección de concejales, sobre la base de que sus autoridades emitieron los oficios-citatorios para cada una de las agencias municipales, enterándoles de la fecha, hora y lugar de la realización de la asamblea electiva, con lo cual pretenden que se efectuó una adecuada difusión de la convocatoria, por lo que si los habitantes de las agencias decidieron no acudir, ello no implica su exclusión.

⁹ Tesis CLI/2002 de rubro **“USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”**, en *Compilación 1997-2013 de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, TEPJF, 2013, vol. 2, t. II, p. 1849.

159. Al respecto la responsable señaló que en la asamblea de once de diciembre del dos mil dieciséis, no se convocó a todos los ciudadanos pertenecientes al municipio de San Mateo del Mar, toda vez que en el expediente de elección, obraba el oficio sin número, signado por Hortencio Zaragoza Duplán, Presidente Municipal del mencionado municipio, en el que esencialmente señaló que si bien no se emitió convocatoria para las asambleas electivas de once y dieciocho de diciembre, ello se debió a que es norma de uso y costumbre del pueblo, pero en su lugar, se hizo perifoneo por las principales arterias de la cabecera municipal, así como la invitación de puerta en puerta e invitación de los pregoneros recorriendo las principales calles de la población.

160. Asimismo, refirió que además obran en autos, los citatorios dirigidos a los representantes de la Agencia Municipal de Huazantlán del Río, representantes de las colonias Juárez, Cuauhtémoc, Costa Rica, San Pablo, Lagunas Santa cruz, la Reforma y Ranchería Pacífico, los cuales carecían de sello de recibido, sin que el hecho de que al reverso de los mismos, el secretario municipal, hubiera hecho constar que tiene a la vista dicho oficio y que según el ciudadano Gustavo Montero Masse, Regidor de Hacienda manifestó que hizo entrega a los interesados, los cuales se negaron a firmar el acuse de recibido, sea suficiente para dar certeza de que efectivamente dichos oficios fueron entregados a los representantes de cada población, dado que el secretario municipal hace constar hechos que no le constan de manera directa.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

161. Con base en los anteriores elementos, confrontándolos con el nivel de participación en la elección, concluyó que se evidenciaba una insuficiente convocatoria a todos los habitantes del municipio, dado que del acta de asamblea se desprende que ésta se instaló con 876 (ochocientos setenta y seis) ciudadanos, y que quien resultó electo como Presidente Municipal lo fue con 228 (doscientos veintiocho) votos.

162. En tanto que, teniendo en cuenta los datos propios de la elección extraordinaria de dos mil catorce, producto del consenso y acuerdos de todos los integrantes de la comunidad, mismo que fueron convocados para participar en ella, se observaba que quien resultó electo como presidente municipal, fue con un total de 1699 (mil seiscientos noventa y nueve) votos, y considerando la votación obtenida por los tres contendientes en esa elección se advertía una participación de cuando menos 3740 (tres mil setecientos cuarenta) ciudadanos.

163. Tomando en consideración los apuntados elementos, concluyó que en la asamblea de once de diciembre de dos mil dieciséis se excluyó a las agencias, y colonias del Municipio de San Mateo del Mar, toda vez que dicha asamblea se instaló únicamente con la presencia de los integrantes del cabildo y los representantes de primera, segunda y tercera sección, por lo que las firmas que anexan a dicha acta de elección, únicamente son de las secciones, primera, segunda y tercera.

164. En tal virtud, estimó que no existían elementos suficientes para declarar la validez de la elección, debido a que se impidió a la ciudadanía de las diversas agencias municipales y de policía, así como a los pertenecientes a los núcleos de

población de ese municipio ejercer su derecho de nombrar y ser nombrado en la elección aludida.

165. Esta Sala Regional comparte las razones esenciales expresadas por la responsable para decretar la nulidad de la elección de concejales en el municipio de San Mateo del Mar, Oaxaca, toda vez que, en efecto, conforme con el acta de asamblea de once de diciembre, en ella únicamente participaron los integrantes de las tres secciones que conforman la cabecera municipal.

166. Lo cual evidencia, además, la transgresión al principio de progresividad que se encuentra contemplado en el artículo 1º Constitucional, que exige potencializar, en este caso, los derechos político-electorales de todos los habitantes del municipio, dado que conforme con el contenido de la solicitud formulada el nueve de septiembre de dos mil dieciséis, por los propios integrantes del Ayuntamiento de San Mateo del Mar¹⁰ al Director de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, se advierte que en el referido municipio se había venido presentando un avance en la inclusión y participación de las distintas agencias y núcleos de población que lo conforman.

167. En efecto de lo informado por la mencionada autoridad municipal, se advierte que en la elección correspondiente al trienio dos mil ocho-dos mil diez, únicamente participaron las

¹⁰ Consultable a fojas 210 a 216 de cuaderno accesorio 10 del expediente que ahora se revuelve.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

tres secciones que integran la cabecera municipal; posteriormente, para la elección de autoridades para el trienio dos diez-dos mil trece, en la asamblea electiva participaron once comunidades, en tanto que en la elección extraordinaria de dos mil catorce se registró la participación de dieciséis comunidades en la correspondiente asamblea.

168. Por ende, no puede estimarse válida una elección en la que se restringen derechos ya adquiridos por determinados grupos de ciudadanos, mismos que la propia comunidad reconoció a partir de un proceso de deliberación, diálogo y consenso finalmente validado por su órgano máximo de decisión, es decir, la asamblea general comunitaria.

169. De lo cual, la propia autoridad municipal tenía pleno conocimiento, toda vez que, como se indicó en el mencionado informe señaló como ha ido evolucionando la participación ciudadana la elección de sus autoridades, además, en dicho documento indicó que para la elección de las nuevas autoridades municipales que fungirían durante el periodo dos mil diecisiete-dos mil diecinueve, en las reuniones de trabajo para la organización e integración del Comité Electoral Municipal, podrían participar, además de las propias autoridades, los ciudadanos y ciudadanas interesadas en la preparación, organización y realización de la elección ordinaria, sin exclusión alguna.

170. Asimismo, se indicó que los ciudadanos y ciudadanas que aspiraran a algún cargo en el Ayuntamiento participarían de manera libre, voluntaria y responsable, siendo posible la integración de todas las comunidades y agencias del municipio,

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

lineamientos utilizados para llevar a cabo la elección extraordinaria de dos mil catorce.¹¹

174. No obstante los apuntados señalamientos, el dos de diciembre del propio dos mil dieciséis, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre personal del Instituto Electoral local, la autoridad municipal y los representantes de las agencias, colonias y secciones de San Mateo del Mar, sin que en la misma se alcanzara acuerdo alguno que permitiera la realización de la elección que ahora nos ocupa.

175. Ahora bien, los propios actores en sus escritos de demanda, señalan que ante la falta de acuerdos, decidieron realizar la asamblea electiva de concejales el once de diciembre de dos mil dieciséis, bajo las normas aprobadas en diversa asamblea del año dos mil diez.

176. Además, afirman que la mencionada asamblea de once de diciembre se determinó guardar los espacios para las agencias municipales y se acordó convocar a una nueva asamblea para el dieciocho de diciembre de ese mismo año, en la cual, ante la inasistencia de las agencias se eligió a otros concejales con la finalidad de completar el Ayuntamiento.

177. De todo lo antes expuesto se evidencia que, en efecto, como lo sostuvo la responsable, se vulneró el principio de universalidad del sufragio, además de que se dejó de observar el principio de progresividad, toda vez que se desconocieron los acuerdos alcanzados por la comunidad en el año dos mil

¹¹ Escritos visibles a fojas 309 a 322 de cuaderno accesorio 10 del expediente que ahora se revuelve.

catorce, pretendiendo, de manera unilateral aplicar reglas aprobadas en el año dos mil diez.

178. Finalmente, se debe destacar que no asiste la razón a los enjuiciantes, cuando aducen que la asamblea electiva se ajustó a los principios y valores constitucionales dado que las agencias municipales sí fueron debidamente convocadas y fueron éstas las que se auto excluyeron de participar en la asamblea electiva.

179. Al respecto, afirman los hoy actores que sus autoridades en funciones emitieron los oficios-citatorios para cada una de las agencias municipales, enterándoles de la fecha, hora y lugar de la asamblea electiva, por lo que con toda anticipación se les convocó de ahí que en todo tiempo tuvieron a su disposición el derecho de tomar participación en la elección, por lo que si no acudieron fue por decisión propia.

180. En ese sentido, la responsable señaló que tales citatorios carecían de sello de recibido, sin que fuera suficiente para darles algún valor probatorio, el que al reverso de los mismos el secretario municipal hubiera hecho constar que tenía a la vista dichos oficios y que conforme con el dicho del ciudadano Gustavo Montero Mases, Regidor de Hacienda hizo entrega a los interesados, los cuales se negaron a firmar el acuse de recibido, de ahí estimó que los mismos no resultaban idóneos para tener por acreditado dichos oficios le fueron entregados a los representantes de cada población, ello en razón de que el secretario municipal hace constar hechos que señalados por un tercero, sin que le conste de manera directa tal situación.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

181. Ahora bien, en el presente juicio, los inconformes pretenden acreditar la veracidad de sus afirmaciones mediante el testimonio notarial número treinta y seis mil seiscientos cuarenta y cinco, pasado ante la fe del Notario Público número treinta y siete del Estado de Oaxaca, en que se hizo constar que el veinte de marzo del presente año compareció Gustavo Montero Mases a efecto de manifestar ante el referido fedatario público, entre otras cuestiones, que el nueve de diciembre de dos mil dieciséis procedió a realizar la entrega de la invitación a la asamblea general de elección de concejales, la cual tendría lugar el once de diciembre de ese mismo año, no obstante, sus destinatarios se negaron a recibirlas.

182. Como se advierte, se trata de una declaración unilateral de un ciudadano ante el fedatario público, por lo que con dicho medio de prueba sólo se puede tener por acreditado la comparecencia de dicha persona ante el Notario Público, sin que resulte apta para demostrar la veracidad de lo ahí afirmado, toda vez que no existe otro elemento de prueba que lo corrobore.

183. Además, es de resaltar que las propias manifestaciones carecen de inmediatez, toda vez que las mismas se refieren a hechos acaecidos el nueve de diciembre de dos mil dieciséis, en tanto que las declaraciones fueron vertidas hasta el veinte de marzo del presente año, esto es, más de tres meses de ocurridos los hechos, de ahí que las mismas carezcan de idoneidad para generar convicción sobre lo que se pretende demostrar; por ende, en el caso, contrario a lo señalado por los inconformes no puede tenerse por acreditado que con toda

anticipación se convocó a las agencias municipales participar en la elección.

184. En tales condiciones, en consideración de esta órgano jurisdiccional fue correcta la determinación de la responsable en el sentido de que se dejó de implementar los mecanismos necesarios que garantizaran el derecho de votar y ser votado de los habitantes de los núcleos de población del Municipio de San Mateo del Mar, de modo que lo procedente era decretar la nulidad de la asamblea electiva.

185. Por consecuencia, al haber resultado **infundados** los agravios hechos valer respecto de la declaración de la nulidad de la asamblea electiva, lo procedente es analizar el planteamiento de inconstitucionalidad de la figura del administrador municipal.

186. Los actores señalan que la determinación del Tribunal local vulnera su derecho a la libre autodeterminación y autonomía, al haber ordenado al Gobernador del Estado de Oaxaca, que de manera inmediata proceda a designar a un encargado de la administración municipal.

187. Lo anterior, porque a juicio de los inconformes, la norma local que permite el nombramiento del mencionado administrador es inconstitucional e inconvencional debido a que vulnera los derechos fundamentales a la consulta previa y a la libre determinación.

188. Como sustento de su aseveración, señalan que la Sala Superior de este Tribunal Electoral en la sentencia recaída al

SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS

expediente **SUP-JDC-2487/2014**, declaró inconstitucional la figura del administrador municipal.

189. En primer término, debe resaltarse que la determinación adoptada por la referida Sala Superior, estuvo relacionada con normas vigentes el primero de octubre de dos mil catorce, en tanto que las actuales normas relacionadas con la figura del administrador municipal son producto de una reforma al texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca publicada el doce de agosto de dos mil dieciséis, las cuales entraron en vigor a partir del día primero de diciembre de dos mil dieciséis, de ahí que con independencia de que la mencionada resolución no resulta vinculante para esta Sala Regional al no constituir jurisprudencia, el pronunciamiento versó sobre una norma que actualmente no se encuentre vigente en el orden jurídico oaxaqueño.

190. De ahí que, este órgano jurisdiccional se encuentre en la posibilidad de realizar el análisis pleno de constitucionalidad de lo previsto en la fracción XV del artículo 79 de la Constitución Política de la referida entidad federativa y, por ende, si con la figura del administrador municipal se vulnera el derecho a la libre autodeterminación de la comunidad de San Mateo del Mar, Oaxaca.

191. A juicio de esta Sala Regional, el presente motivo de inconformidad es sustancialmente **fundado** y suficiente para declarar la inconstitucional de la figura del encargado de la administración y, en consecuencia, **inaplicar** la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución

Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que consigna la designación del referido Encargado.

192. Previo al estudio del agravio, es necesario establecer las normas confrontadas, a fin de facilitar el análisis de constitucionalidad de la norma que se encuentra cuestionada.

193. En ese sentido, Tribunal local, con motivo de la declaratoria de nulidad de la elección de concejales, ordenó que de manera inmediata se designara a un encargado de la Administración Municipal, en tanto se llevaba a cabo la elección extraordinaria ordenada, ello con fundamento en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

194. Al respecto, el mencionado artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, establece que es facultad del Gobernador, el *“proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los términos que señala esta Constitución. Por otra parte, hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifiquen la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia”*.

195. Por su parte, el artículo 115, base I, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de*

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

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”.

196. Una vez establecidas las normas que serán materia de análisis, se procede a desarrollar el marco normativo que sustenta la decisión.

1. Marco normativo.

197. Para resolver el juicio de mérito resulta aplicable el siguiente marco normativo.

El régimen de administración municipal

198. Por cuanto al régimen de administración de los municipios, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Asimismo, en ese precepto normativo se prevé que no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado.

199. En términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio Libre goza de capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse, esto es, se trata de un órgano de gobierno

autónimo en su régimen interior, respecto de la Federación y de la entidad federativa a la que pertenece. La autonomía del municipio se refiere a la atribución que tiene el ayuntamiento de perpetrar actos, de manera libre, encaminados a cumplir con las atribuciones, obligaciones y finalidades previstas, tanto en la Constitución Federal, como en las leyes locales.

200. Dotado de autonomía, el ayuntamiento se encuentra en aptitud de realizar todo tipo de acto que le permita cumplir con sus atribuciones, siempre que se ajuste a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la normativa local.¹²

201. Así, el gobierno municipal estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular y directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores, así como de síndicos que se disponga en las leyes.

202. En la Constitución federal se establece como premisa que, si alguno de los miembros deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o en su caso, se procederá en términos de ley.

203. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas estatales deberán designar, de entre los vecinos, a los Concejos Municipales que concluirán los

¹²Ver **SUP-JDC-3007/2012**.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

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.

204. El Ayuntamiento cuenta con personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley, lo que trasciende en el cúmulo de facultades con que cuenta, como lo son:

-Facultades normativas. Aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

-Facultades de servicio público. Tiene a su cargo la función y servicio en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen.

-Facultades hacendarias. Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, percibiendo las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

-Facultades de decisión territorial. En los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

-Facultades de seguridad pública. El presidente municipal tendrá el mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

205. Es de señalar que a raíz de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, se ampliaron considerablemente las facultades del Municipio tanto en lo político y en lo jurídico, como en lo financiero y en lo social, dotándolo de un nuevo marco que consolidó su autonomía y su capacidad de decisión.

206. De esa forma, se puede afirmar que en nuestro país existen varios órdenes normativos, conformados por un orden constitucional y diversos órdenes parciales, entre los que se encuentra precisamente el Municipal, lo cual es reconocido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia **134/2005**, de rubro: "**MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN**

FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO"¹³.

207. De entre las características que dan esa calidad al Municipio, cabe abundar en la modificación que sufrió en su fracción I, al sustituirse el término "administrado" por "gobernado", culminándose así una evolución que de alguna manera venía experimentando desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

208. Efectivamente, a lo largo de esta evolución, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados, o como la de acudir a un medio de control constitucional a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Estas notas son las que permitían concebir al Municipio como un ente cuyo desempeño iba más allá del de un órgano de administración por región.

209. La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno, conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio,

¹³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, novena época, p. 20170.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

también quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura.¹⁴

2. Normatividad aplicable al caso concreto.

210. Una vez analizado el contenido normativo general y los principios que de dicha normatividad emanan, es preciso aludir al marco normativo relativo al caso concreto.

211. Como se precisó, el asunto versa sobre el estudio de la constitucionalidad de la designación del encargado de la Administración Municipal por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

212. En el presente fallo ya se determinó, en lo que interesa, cuáles son las cuestiones que se encuentran consagradas por nuestra Constitución, en cuanto al régimen constitucional de administración municipal; ahora es preciso señalar cuándo procede la designación de un Administrador municipal, quién se encarga de hacerlo y bajo qué supuestos.

213. El artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, y en específico, la porción normativa que sustenta la designación del administrador municipal, refiere que es facultad del Gobernador el designar a un encargado de la Administración Municipal, cuando: a) no se hubiese verificado la elección de algún

¹⁴ Ver **SUP-JDC-669/2013 Y ACUMULADOS**

ayuntamiento, b) se hubiese anulado la elección o c) se hubiese declarado no válida.

Conclusión

214. Asentado lo anterior, esta Sala Regional considera que, la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, que señala *“hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifcare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida”*, es **inconstitucional** porque contraviene lo previsto en el artículo 115, base I, párrafo quinto, de la Constitución General, y, como ya se anticipó, debe **inaplicarse** al caso concreto, ya que, el actuar del Gobernador del Estado al limitarse a nombrar a un administrador municipal, no toma en consideración la naturaleza de la Administración Municipal, la cual requiere del colegio de funcionarios para su correcta implementación.

215. En efecto, de la lectura efectuada a los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se advierte que ni el Constituyente local ni el legislador estatal previeron la distinción entre la designación de un Administrador municipal en municipios cuyos órganos de representación se eligen bajo sistemas normativos internos y los municipios que lo deciden bajo el sistema de partidos políticos.

216. Omitir distinguir entre ambos sistemas en las normas aplicables cuando se trata de un Estado, como el de Oaxaca, de una gran diversidad cultural y sin esa distinción hacer el

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

nombramiento de un funcionario como el Administrador municipal quien básicamente se encarga de tomar las riendas del Ayuntamiento de manera transitoria en lo que se define la situación política de la comunidad de trato, hace nugatorios los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues impide que los integrantes de la comunidad, de manera interna, decidan por sus autoridades, con independencia de que dicha decisión tenga el carácter de temporal.

217. Aunado a lo anterior, como se advirtió del marco normativo, la naturaleza de la administración municipal conlleva a que un cúmulo de facultades de índole normativo, financiero, de servicio público e inclusive de seguridad municipal, se le otorguen a un solo individuo, lo cual claramente supera las capacidades de éste.

218. En esos términos, la figura jurídica del encargado de la administración municipal no supera el test de proporcionalidad.

219. Cabe aclarar que, si bien dicho ejercicio fue creado inicialmente para realizar un examen de las normas a la luz de la Constitución General a fin de proteger los posibles derechos fundamentales que estuvieran en juego, lo cierto es que la aplicación de dicha herramienta interpretativa permite analizar las disposiciones jurídicas que se tilden de inconstitucionales a fin de revisar si son compatibles con los principios jurídicos que establece la Carta Magna o si deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico por su incompatibilidad.

220. En esos términos, la porción normativa no supera el escrutinio constitucional ya que, si bien persigue una finalidad

constitucionalmente válida, no es idónea, tampoco necesaria, ni mucho menos proporcional.

221. Como se precisó, la medida establecida en la norma persigue una **finalidad constitucionalmente válida** debido a que la naturaleza de la designación de un encargado de la administración municipal es cubrir la vacante existente en el ayuntamiento, generada por la nulidad o invalidez de una elección, y no dejar al municipio en un estado de ingobernabilidad.

222. No obstante, no es **idónea** ya que las funciones de un cabildo son de una trascendencia que rebasa las posibilidades de llevarlas a cabalidad por un solo individuo, es decir, dado que los integrantes del ayuntamiento cuentan con una serie de facultades amplias y significativas que impactan de forma directa en la ciudadanía que habita en el municipio, no puede dejarse esta amplitud de facultades a un único funcionario ya que las extensas facultades y la correcta implementación de éstas se ve mermada al realizarlo de forma individual, en perjuicio de la ciudadanía.

223. Ahora, si bien la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece en su artículo 66 un plazo de noventa días de ejercicio por parte del encargado de la administración municipal, lo cierto es que dicho plazo se encuentra establecido para aquellos casos en que se declare la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, el cual no puede ser extensivo a los supuestos de declaración nulidad o invalidez de la elección, puesto que el artículo en cita es una norma específica y no

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

hace alusión alguna que conlleve a hacerla extensiva a otras hipótesis. De ahí que no exista un plazo que regule temporalmente la actuación del encargado de la administración municipal, para aquellos casos en que inicialmente no se encuentre integrado el cabildo por la nulidad o invalidez de comicios.

224. En ese sentido, es una realidad que los conflictos intracomunitarios de los municipios, en la especie, de comunidades indígenas, lleva a que la celebración de comicios extraordinarios no se concrete con la oportunidad deseada, sino que pueden llevar un retraso considerable e incluso el fenecimiento del periodo sin que se celebren las respectivas elecciones.

225. En esa tesitura, es de concluirse que la figura del administrador municipal puede verse rebasada por las circunstancias, volviendo prescindible su implementación, debido a que no es una medida que pueda solventar de forma eficaz el vacío que se dé por la declaración de invalidez o nulidad de una elección, y por ello es que se estima que carece de idoneidad.

226. Sumado a lo anterior, es necesario enfatizar que, mientras mayor es el tiempo que pasa un administrador municipal en el encargo, más se lesiona el tejido social del municipio y genera un menoscabo en el correcto funcionamiento de la administración pública municipal. De ahí que la designación de un administrador municipal no cumple a cabalidad con el encomendado constitucional.

227. Aun en el supuesto de que el ejercicio del administrador municipal sea breve, lo cierto es que dicho periodo que lo desempeñe sigue siendo inconstitucional, debido a que el ejercicio del cargo durante un lapso muy corto de gestión, sigue lesionando y distorsionando la naturaleza de la función administrativa municipal.

228. Tampoco es una medida **necesaria**, pues como se explicará más adelante, es posible que tal encargo se realice a través de un Consejo Municipal, por lo que existe una medida adecuada para cubrir la gestión administrativa en caso de vacío por la nulidad o invalidez de una elección.

229. Por último, no es **proporcional en sentido estricto** puesto que, el beneficio que se obtendría a través de la medida legislativa no justifica la intensidad en la afectación del principio constitucional.

230. En efecto, la designación de un encargado de la administración municipal si bien se contempla como una medida para cubrir la vacante temporal de los integrantes del ayuntamiento y con ello siga en funcionamiento la administración municipal, lo cierto es que la lesión es injustificada pues ello no permite un adecuado desarrollo de la administración municipal y lesiona indirectamente a la ciudadanía con un deficiente desempeño ante el cúmulo de facultades y labores que deben desempeñarse, esto debido a que su implementación no permite un correcto desarrollo.

231. En ese sentido, es claro que la figura del administrador municipal debe ser declarada inconstitucional.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

232. Una razón más para tener por inconstitucional la figura del encargado de la admiración municipal es que, el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, establece que, para poder ejercer el derecho político-electoral de ser votado, debe cumplirse con las calidades que establezca la ley, es decir, los requisitos que las legislaturas establezcan para estar en aptitud de desempeñar los cargos.

233. En cumplimiento a ello, el artículo 113, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que para ser integrante del Ayuntamiento se exigen diversos requisitos, aún para aquellos municipios que se rigen por sistemas normativo internos. Tales requisitos son los siguientes:

- i) Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos;
- ii) Estar vecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección;
- iii) No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatales o de la seguridad pública municipal;
- iv) No ser servidora o servidor público municipal, del Estado o de la Federación, con facultades ejecutivas;
- v) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- vi) No haber sido sentenciado por delitos intencionales; y
- vii) Tener un modo honesto de vivir.

viii) En los municipios indígenas, además de lo establecido en los incisos anteriores, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos

234. Como se observa, existe una serie de requisitos que emanan por mandato de la propia Carta Magna y que debe ser cumplidos para desempeñar el cargo al que se es electo.

235. No obstante, el encargado de la administración municipal no es una figura jurídica que deba cumplir con algún requisito previo a su designación, por lo que se estima que, al no responder de forma previa a este tamiz de idoneidad, su designación se vuelve arbitraria, oscura, carente de legalidad y de seguridad jurídica.

236. Ahora bien, ante el vacío legal existente al declarar la inconstitucionalidad del administrador municipal, la interpretación sistemática de la normatividad aplicable conduce a determinar que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Congreso del Estado, previa propuesta del Gobernador del Estado, debe nombrar a un Consejo Municipal.

237. Para arribar a dicha conclusión, es necesario tomar en consideración el primer supuesto jurídico que establece el artículo tildado de inconstitucional y el artículo 59, fracción XIII, de la misma Constitución local, al estar estrechamente relacionado.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

238. En ese sentido, el artículo 59, fracción XIII, de la Constitución local, establece que es facultad del Congreso del Estado, designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los Consejos Municipales.

239. Por otro lado, el artículo 79, fracción XV, del mismo ordenamiento, refiere que es facultad del Gobernador, el proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los términos que señala esta Constitución. Por otra parte, hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia.

240. Efectivamente, la Constitución local en Oaxaca establece que en casos extraordinarios como el del presente asunto sea el Gobernador del Estado el que se encargue de designar a un encargado de la administración municipal, entre tanto se regulariza la situación política y de gobierno del municipio en cuestión, y que responde a una necesidad de buscar condiciones adecuadas para el ejercicio de otros derechos, como el de votar o ser votado, lo cual como quedó precisado, se concluye inconstitucional.

241. Sin embargo, tampoco puede soslayarse que el propio Gobernador también cuenta con la facultad de proponer a un Consejo Municipal, que será designado por el Congreso estatal.

242. Como se ve, de una lectura aislada de la porción normativa que regula la designación del administrador municipal se puede concluir claramente inconstitucional, sin embargo, al examinarla en su totalidad y de forma conjunta con la disposición establecida en la fracción XIII, 59 de la propia Constitución local, puede considerarse que, la consecuencia al actualizarse la declaración de la nulidad o invalidez de una elección, es la propuesta de un Consejo Municipal para que sea designada por el Congreso del Estado o la diputación permanente.

243. En efecto, la interpretación sistemática de los artículos 79, fracción XV, en su totalidad, y del 59, fracción XIII, de la Constitución local, a la luz de lo establecido en la Constitución General, permite considerar que tratándose de municipios que se rigen por sistemas normativos internos de la comunidad indígena correspondiente, resulta indispensable que el Congreso Estatal proceda a realizar la designación, a propuesta del Gobernador, de un Consejo Municipal, en tanto medida extraordinaria, temporal y necesaria cuando se declare la nulidad de la elección.

a) Es una medida **extraordinaria**, pues únicamente procede en determinados casos, esto es, cuando se suspenda o desaparezca un ayuntamiento, cuando no existan condiciones para celebrar una elección o cuando, habiéndose celebrado, ésta se hubiese declarado nula o inválida y se esté a la espera de la celebración de una elección extraordinaria.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

b) Es **temporal** pues solamente se actualiza su aplicación hasta en tanto no se designe un nuevo Consejo Municipal, o bien, se lleve a cabo la elección extraordinaria correspondiente y haya resultado un ganador.

c) Es **necesaria** porque se parte de la base de que la situación que la actualiza es extraordinaria y deben ejercerse medidas que permitan el equilibrio en la administración de las funciones del municipio de que se trate.

244. La adopción de esta medida no puede soslayarse el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas reconocido a nivel internacional, nacional y estatal, por lo que tratándose de municipios que se rigen por usos y costumbres, entonces es necesario que el Congreso del Estado realice la designación de un Consejo Municipal con pleno respeto a la comunidad indígena afectada.

245. Esto es así, porque sólo de esta forma es posible armonizar el derecho de libre determinación de la comunidad de San Mateo del Mar, Oaxaca, y la facultad del Congreso Estatal para adoptar este tipo de medidas.

246. Aunado a ello, la interpretación sistemática que se realiza, salvaguarda por un lado la facultad del Congreso estatal, en coordinación con el Gobernador del Estado, de adoptar medidas extraordinarias en caso de anulación de una elección.

247. A su vez, permite la correcta administración municipal ya que la distribución de cargas y facultades no es centralizada, sino que se distribuye entre los integrantes del Consejo

Municipal, lo que llevaría a un mejor desempeño del Ayuntamiento, en beneficio de la ciudadanía.

248. Por tanto, se advierte que la interpretación sistemática que se realiza, vela por un correcto y adecuado funcionamiento del municipio pues a través de esta medida no se deja un vacío ante la declaración de inconstitucionalidad del administrador municipal, así como tampoco la gobernabilidad y desempeño de las actividades administrativas municipales.

249. Máxime que, la integración del Consejo Municipal debe realizarse tomando para su integración a los vecinos (habitantes del municipio), por lo que tal medida respeta la naturaleza de la administración pública municipal y a la vez es acorde con el respeto a la autodeterminación y autoorganización de la comunidad indígena, permitiendo que se designen a habitantes del propio municipio afectado, que cuenten con una calidad neutra en el conflicto, lo que da mayor compromiso y confianza sobre aquellos que ocuparan el referido Consejo.

250. Sumado a que tal medida, como se vio, permite un adecuado funcionamiento del Ayuntamiento mientras se llevan a cabo los comicios extraordinarios.

251. Por consiguiente, los artículos 79, fracción XV, y 59, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, deben ser interpretados de manera sistemática a fin de salvaguardar y armonizar tanto el derecho de libre determinación de la comunidad indígena en cuestión

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

como la facultad tanto del Congreso y del Gobernador del Estado de designar un Consejo Municipal.

252. Consecuentemente la interpretación de la normatividad aplicable conduce a esta Sala Regional a concluir que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Congreso del Estado, a propuesta del Gobernador, debe nombrar un Consejo Municipal.

253. Similar criterio sostuvo la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-JDC-2487/2014.

254. Por tales consideraciones es que se estima inconstitucional la figura del encargado de la administración pública y debe inaplicarse al caso concreto.

255. Por consecuencia, lo procedente es confirman las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca por las cuales:

- A. Revocó el acuerdo IEEPCO/CG/SNI-374/2016, de treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que calificó como válida la elección de concejales del ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca.
- B. Declaró la nulidad de la elección de concejales del referido Ayuntamiento.

256. Por otro lado, debido a que en la presente ejecutoria se declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado

Libre y Soberano de Oaxaca, la cual contiene la designación del administrador municipal; así como su inaplicación al caso concreto, lo procedente es **modificar** la sentencia controvertida en cuanto al efecto de ordenar la designación del encargado de la administración municipal en el ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca, en términos del artículo 84, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

257. En ese sentido, es de precisarse que, en lo resuelto por el Tribunal local, se ordenó comunicar al Gobernador del Estado de Oaxaca para efecto de que designara al referido administrador municipal, por lo que dicha orden queda sin efectos.

258. En relación a lo anterior, en caso de que se haya llevado dicha designación, ésta deberá concluir, pero los actos realizados por el administrador nombrado, tienen plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios.

259. En términos de la interpretación que se ha realizado en la presente ejecutoria, se ordena al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo Municipal en el ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca, únicamente por el tiempo en que se lleve a cabo la asamblea general comunitaria extraordinaria ordenada por el Tribunal local, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

260. Por otra parte, si bien a la fecha de resolución del presente juicio aún no se han recibido las constancias originales

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

relativas a los requerimientos formulados a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de la Secretaría de Asuntos Indígenas, así como de la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal, ambas del Gobierno de la mencionada entidad federativa, lo cierto es que las mismas ya has sido recibidas por vía de correo electrónico.

261. En tal virtud, al tratarse de una comunicación entre autoridades y en atención al principio de buena fe que rige a las actuaciones de los órganos del Estado en los actos procesales, se estiman suficientes para tener a las constancias referidas como si se trataran de sus originales para el efecto de tener por desahogado el apuntado requerimiento en sus términos.

262. Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

263. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los juicios ciudadanos **SX-JDC-269/2017**, **SX-JDC-270/2017**, **SX-JDC-271/2017**, **SX-JDC-272/2017**, **SX-JDC-273/2017** y **SX-JDC-274/2017** al diverso **SX-JDC-161/2017**, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional. En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **confirman** las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca por las revocó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que calificó la elección de concejales del ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca; y la declaración de la nulidad de la elección ordinaria.

TERCERO. Se **modifica** la sentencia impugnada, en los términos señalados en la presente ejecutoria.

CUARTO. Se **inaplica** en el caso concreto, la porción normativa que consigna la designación del encargado de la administración municipal, en los términos precisados en el presente fallo, establecida en el artículo artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

QUINTO. Se **deja sin efectos** la orden emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca al Gobernador del Estado de Oaxaca para efecto de que designara a un encargado de la administración municipal en el ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca.

SEXTO. En el caso de que se hubiera llevado a cabo la designación del administrador municipal, ésta **deberá concluir**, pero los actos realizados por éste tienen plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios.

SÉPTIMO. Se **ordena** al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo Municipal en el ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca,

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

únicamente por el tiempo que transcurra entre su designación y la celebración de la asamblea general comunitaria extraordinaria ordenada por el Tribunal local, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

OCTAVO. Comuníquese a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para los efectos constitucionales conducentes y que por su conducto se informe de la presente ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

NOTIFÍQUESE; personalmente a los actores y a los terceros interesados, en el domicilio señalado para tal efecto, a los primeros por conducto del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca; **por correo electrónico u oficio**, anexando copia certificada de la presente resolución, a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al referido órgano jurisdiccional local y al Instituto Estatal Electoral y de Participación de Oaxaca; **por oficio** al ayuntamiento de San Mateo del Mar, al Gobernador Constitucional, así como al Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso, todos de la referida entidad federativa, y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los numerales 25, 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3 y 5, 84, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

La Secretaría General de Acuerdos, en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el

trámite y sustanciación de este juicio, deberá agregarla al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido, y devuélvase las constancias originales.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Adín Antonio de León Gálvez y Juan Manuel Sánchez Macías, con el voto en contra del Magistrado Enrique Figueroa Ávila, quien formula voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ENRIQUE
FIGUEROA ÁVILA**

**JUAN MANUEL
SÁNCHEZ MACÍAS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA, EN LA SENTENCIA RECAÍDA LOS EXPEDIENTES DE LOS JUICIOS SX-JDC-161/2017 Y SX-JDC-269/2017 AL SX-JDC-274/2017 ACUMULADOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 193, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Respetuosamente me permito disentir de lo resuelto por la mayoría en la sentencia de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadanos **SX-JDC-161/2017 Y SX-JDC-269/2017 AL SX-JDC-274/2017 acumulados**, específicamente, respecto de las consideraciones vertidas en el **Considerando Noveno**, así como los resolutivos **cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo**, concernientes al análisis de la constitucionalidad de la figura del administrador municipal prevista en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, con base en las cuales se concluye, en lo esencial, la inaplicación al caso concreto de dicho precepto. Mi disenso se basa en las consideraciones siguientes:

La parte actora sostiene que la figura del administrador municipal, prevista en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, viola el principio de supremacía constitucional al contravenir los artículos 1º, 2º, 115 y 133 de la Constitución Federal, porque desde su óptica: **(i)** no tiene fundamento constitucional; **(ii)** deja sin efecto a los concejos municipales, cuyos miembros deben ser electos por la

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

legislatura; y, **(iii)** se erige como una autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado.

En concepto del suscrito, debe declararse **infundado** dicho agravio porque, contrario a lo expresado por la parte actora, la designación de un administrador municipal fue conforme a derecho, habida cuenta que se ajusta a la libertad configurativa de los Estados que establece el artículo 124 de la Ley Fundamental, debido a que conforme a la regulación vigente a partir del año 2016, su funcionamiento se verifica, como ocurre en el caso en estudio, cuando se declara la invalidez o anulación de un proceso electivo ordinario y hasta la celebración de un proceso electoral extraordinario válido.

Considero que la naturaleza y causas de designación de un administrador municipal son distintas a las que sustentan los concejos municipales previstos por el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, cuya designación corresponde al legislativo local; además de que el administrador municipal, como su denominación lo indica, administra al municipio **provisionalmente**, por lo que no se erige como un nivel de gobierno u órgano intermedio entre el municipio y el estado.

Por lo anterior, estimo inexacto que la figura del administrador municipal establecida en el artículo 70, fracción XV de la Constitución local carezca de base constitucional, porque su configuración encuentra fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que

faculta a los estados a emitir leyes en materia electoral observando las bases constitucionales.

En efecto, el Tribunal Electoral Federal ha sostenido que los estados gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, de conformidad con los artículos 1º, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido en la **jurisprudencia 5/2016**, de rubro: **LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.**¹⁵

En ese sentido, la regulación de la figura que temporalmente hace las funciones administrativas del ayuntamiento con motivo de la nulidad de una elección ordinaria y hasta en tanto se celebra válidamente la elección extraordinaria correspondiente, es una disposición de carácter electoral.¹⁶

¹⁵ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, aprobó por unanimidad de votos, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria, la cual es consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 31 y 32.

¹⁶ Tal como sostiene el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P./J. 54/2010**, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO CONTRA NORMAS QUE FACULTEN A UN CONGRESO LOCAL A DESIGNAR CONCEJOS MUNICIPALES ENTRE PERIODOS REGULARES DE GOBIERNO**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro: 164863, Pleno, tomo XXXI, Abril de 2010, Constitucional, p.1485.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

Sobre ese particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo en revisión 147/2015** sostuvo que la norma local que establece la designación del órgano a cuyo cargo queda el gobierno de un Municipio ante la nulidad de una elección, debe considerarse una norma de índole electoral.¹⁷

En consecuencia, si la disposición de Oaxaca que prevé la designación de un administrador municipal, es una norma de carácter electoral, entonces su regulación se encuadra dentro de la libertad configurativa con que cuenta el Estado para emitir leyes electorales, porque la Constitución Federal no establece en precepto alguno, la figura o ente que **de manera temporal** administre el municipio con motivo de la invalidez o anulación de un proceso comicial ordinario y hasta en tanto se celebra el proceso comicial extraordinario válido respectivo.

La conclusión anotada se confirma, en atención al principio de reserva de los estados frente a la federación, contemplado en los artículos 116, fracción IV, y 124 de la Constitución Federal¹⁸,

¹⁷ Fojas 12 a 14 de la ejecutoria.

¹⁸ La porción normativa establece lo siguiente: "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

en el sentido de que los congresos locales están facultados para emitir leyes en materia electoral, siempre que no se opongan a lo previsto en las leyes generales de la materia.

En ese orden de ideas, se observa que en términos del artículo 115, fracción I, párrafo quinto, de la Ley Fundamental, los Concejos Municipales sustituyen **definitivamente** a los Ayuntamientos para concluir el periodo respectivo.

Por consiguiente, se considera que si el Ayuntamiento es una autoridad local y no federal, respecto del cual la Constitución General de la República no establece el órgano **provisional o temporal** que administrará al municipio en tanto se celebra la elección extraordinaria del cabildo correspondiente, entonces ello se encuentra dentro del ámbito de configuración legislativa de los Estados.

A partir de lo anterior, estimo que tampoco asiste razón a la parte actora respecto a que la figura del administrador municipal contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, constitucional, debido a que suplanta o sustituye indebidamente a la del Concejo Municipal previsto por esa porción constitucional.

Lo anterior es así, porque la designación de un Concejo Municipal atiende a causas y razones distintas al regulado para

(...)

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

asumir **provisionalmente** las funciones del Ayuntamiento con motivo de la invalidez o nulidad de un proceso electoral.

En efecto, el artículo 115, fracción I, párrafo último, de la Constitución General de la República, refiere:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.

...

...

...

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;...

(El resaltado es propio).

Como se puede observar del referido mandato constitucional, la designación de un Concejo Municipal por parte de los Congresos de los Estados, está subordinado a diferentes causas y condiciones que se deben conjugar.

Las causas son las siguientes: **(i)** declararse desaparecido un Ayuntamiento; **(ii)** por renuncia de la mayoría de sus miembros; o, **(iii)** falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Respecto a las condiciones, éstas consisten en lo siguiente: **(a)** si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes; o, **(b)** ni que se celebren nuevas elecciones.

En ese orden de ideas, se observa que los Concejos Municipales son órganos colegiados que sustituirán **definitivamente** a los ayuntamientos para concluir los periodos respectivos.

Por otra parte, conforme a los artículos 79, fracción XV, de la Constitución del Estado de Oaxaca, así como 66 y 67 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la designación de un administrador municipal se sujeta a las condiciones siguientes:

Artículo 79 (Constitución).- Son facultades del Gobernador:

...

XV.- Proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales en los términos que señala esta Constitución; **Por otra parte, hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida**, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia;

Artículo 66 (Ley Orgánica).- Cuando se declare la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, el Congreso del Estado dará vista al Titular del Poder Ejecutivo, para que de inmediato nombre a un encargado de la Administración Municipal.

El titular del Poder Ejecutivo del Estado, quince días antes **de que finalicen los noventa días de ejercicio**

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

del encargado de la Administración Municipal, propondrá al Congreso del Estado para su ratificación en los términos que establece la Constitución Local, la integración del Consejo Municipal.

El Concejo Municipal se integrará por el mismo número de miembros propietarios y suplentes del Ayuntamiento, según corresponda; y concluirá el período de ejercicio constitucional del mismo. Sus miembros deberán reunir los requisitos de elegibilidad que establecen la Constitución Local, esta Ley y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

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

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

En caso de que concluya el plazo establecido para el ejercicio del encargado de la Administración Municipal y no haya sido posible integrar el Concejo Municipal, el Gobernador del Estado podrá ratificarlo o bien nombrar a otro, con la vigencia y facultades establecidas en esta Ley.

Artículo 67 Bis.- Los encargados de la Administración Municipal serán nombrados por el Gobernador del Estado **en los casos previstos por la Constitución Local y esta Ley.**¹⁹

(El resaltado es propio de esta sentencia)

Así, el administrador municipal es una figura distinta al Concejo Municipal, porque dicho órgano colegiado tiene como finalidad última **sustituir definitivamente** al ayuntamiento hasta la conclusión del periodo respectivo, mientras que el funcionamiento del administrador municipal es estrictamente

¹⁹ Artículos 66 y 67 Bis, reformados mediante decreto número 2093, aprobado el 11 de noviembre del 2016 y publicado en el Periódico Oficial número 46 Séptima Sección del 12 de noviembre del 2016.

temporal y **provisional** hasta en tanto inicia funciones el Cabildo electo.

Resulta importante señalar que la afirmación relativa a que los Concejos Municipales funcionarán en sustitución de los ayuntamientos hasta la conclusión del periodo respectivo y nunca de manera provisional, obedece a que durante la discusión de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, en el año 1983, **no se aprobó la propuesta** del entonces diputado federal Roger Cicero respecto a la designación de **concejos municipales provisionales** por las legislaturas de los Estados.²⁰

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos a los **concejos municipales que actuarán con carácter provisional**, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autoridades emanadas de elección popular **extraordinaria**, a la que habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del ayuntamiento”.

Con base en lo anterior, estimo que carece de sustento el planteamiento de la parte actora cuando pretende hacer valer la inconstitucionalidad de la figura del administrador municipal sobre la base de que ese tipo de autoridad no se contempla en la Constitución Federal, así como porque afirma que éste ocupa el lugar de los Concejos Municipales; ya que como además se

²⁰ Consultable a fojas 81 a 86 del Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983.

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

ha explicado, la facultad de regular esa figura corresponde, en su caso, a las legislaturas de los estados.

Además, como ya se anticipó, la Sala Superior razonó, al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-3205/2012**,²¹ que el artículo 115 de la Constitución Federal no prohíbe la figura del administrador municipal.

Ello es así, porque el Concejo Municipal a que se refiere el artículo 115, fracción I, se encuentra previsto para los casos de renuncia o falta absoluta de los miembros de un Ayuntamiento; mientras que, la figura del administrador municipal, que en el caso se cuestiona, asume funciones de manera **provisional** con motivo de la invalidez o nulidad de elección hasta en tanto se celebra la elección extraordinaria e inician funciones los electos.

En la siguiente tabla comparativa, se describen algunos de los elementos distintivos de cada figura analizada:

Ente	Consejo Municipal previsto por el artículo 115 CPEUM	Ente cuestionado (Administrador Municipal)
Causa	Renuncia o falta (absoluta de sus miembros)	Invalidez o nulidad de elección
Periodo	Conclusión de periodo	Provisional en tanto entran en funciones las autoridades electas en el proceso extraordinario

²¹ página 35 de la sentencia.

Conforme con las razones anteriores, resulta inexacto que la designación del administrador municipal sustituya a la figura del Concejo Municipal establecido en la Constitución Federal, puesto que ambas tienen fundamentos y finalidades de distinta naturaleza.

Tampoco comparto que la designación de un administrador municipal vulnere el artículo 115, fracción I, de la Norma Fundamental, en lo relativo a que, *el gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

Ello es así, porque el administrador municipal no puede considerarse un nivel más de gobierno, porque dicho ente o figura asume, precisamente, las funciones administrativas del ayuntamiento de manera **provisional**, con motivo de la invalidez o anulación del proceso electivo, por lo cual no se trata de un nivel intermedio de gobierno entre el Estatal y el Municipal.

Incluso, una vez que el Cabildo electo inicia funciones, el administrador municipal debe cesar las propias, por lo cual es evidente que nunca funcionarán simultáneamente ambas autoridades y, por ende, el administrador municipal nunca ocupará un lugar intermedio entre el Ayuntamiento y el gobierno Estatal.

Ahora bien, en concepto del suscrito, la designación del administrador municipal en los casos de invalidez o nulidad de

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

la elección para la renovación de un ayuntamiento subordinado a sistema normativo interno, se trata de una medida razonable frente a los principios de autonomía y libre determinación de la comunidad indígena, salvaguardando simultáneamente lo previsto en los artículos 2º y 115 de la Constitución General de la República.

Lo anterior, partiendo de la base de que la finalidad de la medida apuntada, es preservar o garantizar el orden y funcionamiento administrativo del municipio, excepcional y **provisionalmente**, teniendo en cuenta que, como ya se señaló con anterioridad, en términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la persona designada por el gobernador **fungirá para un periodo de noventa días**, lo cual se considera que además salvaguarda el principio de autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

La temporalidad anotada para tutelar el principio constitucional aludido, se desprende de la interpretación **sistemática, funcional** y con **perspectiva intercultural** de los artículos 2º, apartado A, fracciones III y VII, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, fracción XV, de la Constitución local; así como 66, párrafo segundo, y 67 Bis de la invocada Ley Orgánica, porque en los referidos preceptos se dispone, en esencia: la autonomía, autodeterminación y el respeto a los sistemas normativos internos en la renovación de los ayuntamientos de los pueblos y comunidades indígenas; el ayuntamiento como depositario idóneo del gobierno municipal; y, que el Gobernador del Estado,

en los casos previstos en la constitución y ley orgánica locales, nombrará a un encargado de la administración municipal que permanecerá en ejercicio del cargo hasta noventa días.

Plazo que se considera suficiente para, entre otras cosas, que el administrador municipal coadyuve a la celebración del proceso electoral extraordinario que se ordene, de conformidad con el sistema normativo interno aplicable y según las directrices que señalen las autoridades electorales competentes.

Ahora bien, tampoco debe perderse de vista que el Ayuntamiento cuenta con diversas facultades²² las cuales se encuentran destinadas a ser distribuidas entre los diferentes integrantes del Cabildo y a ser ejercidas por cada uno de ellos, a fin de llevar una correcta administración del municipio conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, si bien la concentración de facultades en un sólo individuo, esto es, en el administrador municipal, podría estimarse en un principio, como contrario a la esencia de la correcta distribución de poderes en un órgano colegiado, lo cierto es que el nombramiento de un encargado de la administración municipal es una medida **transitoria y provisional** de naturaleza político-administrativa, que se adopta

²² Hacendarias, de servicio público, territoriales, normativas e inclusive de seguridad.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

debido a un supuesto excepcional y extraordinario, tal y como ocurre en el caso particular, cuando se declara la nulidad o invalidez de la elección ordinaria de los integrantes del Ayuntamiento.

Por tanto, la concentración de facultades en un sólo funcionario es estrictamente **temporal** y permite que no se vea mermado de gravedad el correcto funcionamiento de la administración municipal.

En efecto, el ejercicio de las diferentes facultades del Ayuntamiento por un solo individuo, al encontrarse acotado a un plazo legal, permite una reacción oportuna a las necesidades más apremiantes del Municipio, para así contar con una figura de autoridad en el ámbito municipal.

Aunado a lo anterior, es de precisarse que la designación de un encargado de la administración municipal puede considerarse una medida autorizada en el sistema jurídico, porque su finalidad es dar seguridad jurídica a los gobernados mientras no se encuentra debidamente integrado el gobierno municipal, por lo que la practicidad de su designación, permite cubrir de forma oportuna el vacío de poder que se genera cuando se invalida o anula la elección correspondiente.

A su vez, como ya se señaló, su implementación no incide negativamente en alguna otra esfera jurídica ni trasgrede la administración municipal, ya que la medida resulta razonable en tanto que la celeridad de su nombramiento así como la duración del cargo, permite que la función administrativa del

Ayuntamiento continúe sin verse seriamente disminuida o interrumpida, tanto en su interacción con la ciudadanía como con las distintas instituciones públicas e instancias gubernamentales, sin que con ello se afecten las funciones que por mandato constitucional y legal se encuentran a cargo del Cabildo.

Con base en todo lo previamente explicado, se concluye que la designación de un encargado de la administración municipal es una medida razonable, práctica y que encuentra plena justificación en su implementación, por lo que no transgrede lo previsto en la Constitución General de la República.

Por tanto, otro tipo de medidas como sería una consulta a la comunidad para designar a un administrados municipal o a un Concejo Municipal, con independencia de la idoneidad en cuanto a los fines por ella protegida²³, carecería de eficacia para salvaguardar el fin que se pretende preservar, dada la serie de formalidades con que el Estado está obligado a realizar el ejercicio de consulta.

En relación con este último punto, es orientadora la tesis **LXXXVII/2015**, de rubro: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES**

²³ Es orientadora en cuanto a la idoneidad de la Consulta, la tesis aislada **2a. XXVII/2016**, de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA**, emitida por la Segunda Sala de la SCJN, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, registro 2011957, libro 31, junio de 2016, Tomo II, Constitucional, p.1213.

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.²⁴

El criterio aludido, parte de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, los cuales en esencia sostienen que la consulta que formule la autoridad administrativa de cualquier orden de gobierno a la comunidad indígena, cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, debe cumplir con los requisitos siguientes:

- a.** Debe realizarse previamente a la adopción de la modalidad susceptible de afectar los derechos de los indígenas, lo que implica que los integrantes del pueblo interesado sean involucrados, lo antes posible en el proceso de decisión;
- b.** Proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión;
- c.** La forma de consultar a la ciudadanía debe quedar asegurada, esto es, debe existir constancia de que la

²⁴ Consultable en la siguiente dirección electrónica:
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LXXXVII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=consulta,previa>

comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta a realizar;

d. Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación;

e. Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y,

f. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.

Conforme a lo anterior, se estima que la consulta a la comunidad para designar a un administrador municipal o Concejo Municipal, no sería una medida razonable para salvaguardar el fin legítimo de esa figura gubernativa que es, con la mayor celeridad posible, preservar la administración municipal, en un ambiente en el que la invalidez o nulidad de la

SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS

elección ordinaria genera que se desplieguen, a la mayor brevedad posible, actos tendentes a la realización del proceso electivo extraordinario.

Por lo que considero que no resulta apegada a derecho la consulta en tales casos, porque implicaría que simultáneamente se organizaran dentro de un Municipio, por una parte, la consulta a la comunidad para la designación de un administrador municipal o concejo municipal y, por otro lado, el proceso comicial extraordinario correspondiente, lo cual podría generar efectos potencialmente negativos en ambos asuntos.

En consecuencia, se colige que, cuando se ha decretado la invalidez o nulidad de una elección bajo el régimen de sistemas normativos internos, los esfuerzos organizacionales deben estar encauzados a la celebración del proceso electivo extraordinario a efecto de que, **cuanto antes**, la comunidad cuente con autoridades democráticamente electas, a fin de que el administrador municipal concluya a la mayor brevedad posible con sus funciones.

Como resultado, en mi consideración el planteamiento sobre la inconstitucionalidad de la designación de un administrador municipal para que realice las funciones del Ayuntamiento, deviene **infundado** y, consecuentemente, debe confirmarse la determinación de la autoridad responsable respecto a la designación de dicho funcionario a cargo del Gobernador del Estado, dada la declaración de invalidez de la elección que fue analizada.

MAGISTRADO ELECTORAL

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

ANEXO 1 Promoventes

SX-JDC-161/2017	
1.	Camerino Dabalos Larrinzar
2.	Nicolás Canaliso Quintero
3.	Aurea Aldama Cortés
4.	Josefa Jarauta
5.	Reyna Gutiérrez Luis
6.	Gerardo Abasolo Buenavista
7.	Amando Esesarte Cosijoeza
8.	Domingo Zaragoza Galaviz
9.	Braulio Villanueva Fajardo
10.	Antelmo Esesarte Infante
11.	Anastacia Gijón Olmedo
12.	Abelina Piamonte Espinosa
13.	Crisóforo Rangel Saldivar
14.	Flavio Quintanar Silva
SX-JDC-269/2017	
15.	César Esesarte Baloés
16.	Roselia Gutiérrez Luis
17.	Eliseo Hidalgo Hinojosa
18.	Eleazar Infante Fiallo
19.	Beatriz Gutiérrez Luis
20.	José Alfredo Burgoa Olavarri
21.	Félix Quintanar Villa
22.	Pablo Sumaniaga

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

23.	María del Rocío Escudo Rangel
24.	Constantino Olmedo Canalizo
25.	Feliciano Lamadrid Canales
26.	Alicia Antillón Zaragoza
27.	Prudenciana Gijón Lobo
28.	Galdino Lamadrid
29.	Adán Gutiérrez Luis
30.	Rosalba Canales Quintanar
31.	Alexis Lamadrid Antillón
32.	Erica Villanueva Quintanar
33.	Serafina Canalizo
34.	Florencia Guerra López
35.	José Luis Ampudia Larrinzar
36.	Teresa Hinojosa Navarrete
37.	José Luis Cuevas Rodríguez
38.	Tiburcio Ampudia Cuellar
39.	Valeria Silva Villanueva
40.	Elvia Fajardo Martínez
41.	Juan Fiallo Guerrero
42.	Roberto Ampudia Larrinzar
43.	Carmelita Avendaño Infante
44.	Jairo Ampudia Larrinzar
45.	Reina Larrinzar Hidalgo
46.	Adriana Zaragoza Escandón

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

47.	Paulina Zaragoza Galaviz
48.	Senorina Escandón Avendaño
49.	Roberto Antillón Zaragoza
50.	Candelario Burgoa Oviedo
51.	Maricela Escandón Ochoa
52.	Yesenia Villalobos Sumano
53.	Héctor Infante Álvarez
54.	Elisa Oviedo Ciénega
55.	Yolanda Antillón Zaragoza
56.	Keyri Buenavista Ugalde
57.	Israel Rangel Fajardo
58.	Jacinto Escandón Valle
59.	Natividad Cortés
60.	Honorio Abasolo Oliva
61.	Misael Escandón Ochoa
62.	Herminia Ochoa Cortez
63.	Eleno Rangel Fajardo
64.	Jessica Adriana Uribe Luis
65.	Emilia Tamariz Allende
66.	Nereida Fajardo Villanueva
67.	Magali Escandón Ochoa
68.	Gregoria Guerrero
69.	Araceli Hidalgo Fiallo
70.	Noel Ampudia Larrinzar
71.	Isabel Sumano Ugalde

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

72.	Erik Ampudia Larrinzar
73.	Teófilo Hernández Vallarta
74.	Glafira Esesarte Cosijoeza
75.	Juana Baloes Cepeda
76.	Pedro Hidalgo Canales
77.	Fidencia Herran Platas
78.	Agustina Fiallo Guerrero
79.	Bernardino Aldama Irraestro
SX-JDC-270/2017	
80.	Efrén Espinoza Quintero
81.	Apolinar Guerra Larrainzar
82.	José María Guerra Osorio
83.	Norma Herranz Villanueva
84.	Panuncio Valle Melendes
85.	Zoraida Valle Mora
86.	Arnulfo Quintanar Silva
87.	Ariosto Fiallo Orrín
88.	Estela Navarrete Fajardo
89.	Minerva Gómez Gijón
SX-JDC-271/2017	
90.	Federico Navarrete Buenavista
91.	Reyna Judith González Valle
92.	Valeria Infante Álvarez
93.	Cirilo Mendoza Osorio

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

94.	Sabino Zepeda Arteaga
95.	Martín Orozco Buenrostro
96.	Constantino González Sumano
97.	Rolando Valle Osorio
98.	Godofredo Lobo Lascasas
99.	Pavel Villanueva González
100.	Franklin González Gijón
101.	César Gijón Baloes
102.	Juan González Avendaño
103.	Flor Ángela González Gijón
104.	Claudia Gijón Baluez
105.	Flavia Villanueva Fajardo
106.	Irving Arteaga Villanueva
107.	Roselia Orozco Palafox
108.	Roselia Villanueva Fajardo
109.	María de los Ángeles González Gijón
110.	Yesenia Arteaga Villanueva
111.	Alberto Gijón Cepeda
112.	Petronila Ezequiel Lamadrid
113.	Genoveva Montero
114.	Beatriz Baloes Osorio
115.	Felipe Ochoa Olivar
116.	Mateo Baloes Ochoa
117.	Gregorio Duplán Valle
118.	Maricela Baloes Osorio

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

119.	Donato Maldonado Camacho
120.	Marcelina Osorio Zaragoza
121.	Claudio Duplán Ezequiel
122.	Ulises Baloes Gutiérrez
SX-JDC-272/2017	
123.	Rogelio Morelos
124.	Teófilo Aldama Yrraestro
125.	Felipe Vallarta Villanueva
126.	Alfredo Abasolo Infante
127.	Alberto Duplán Zaragoza
128.	Florentino Buenavista Roldán
129.	Hipólito Esesarte
130.	José Luis Piamonte Espinoza
SX-JDC-273/2017	
131.	Marcos Degollado
132.	María del Consuelo Salomón Maldonado
133.	Gerardo Ochoa Hernández
134.	Pedro Degollado Gijón
135.	Alberto Hidalgo Abasolo
136.	Aquiles Figueroa Lascasas
137.	Irma Buenavista Aldama
138.	Filogonio Avendaño Olmedo
139.	Baltazar Hidalgo Saldoval
140.	Lino Degollado Jarauta

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

141.	Álvaro Victoria Villaseñor
142.	Celerina Degollado Rangel
SX-JDC-274/2017	
143.	Pedro Dávalos Larrinzar
144.	Jaime Valdivieso Gijón
145.	Sergio Guerra Orrín
146.	Eliseo Zepeda Oliva
147.	Petronilo Pinzón Victoria
148.	Elsa Esesarte Infante
149.	Miriam Jazmín Canales Esesarte
150.	María Luvia López Ampudia
151.	Calixtro Espinoza Herranz
152.	Luis Enrique Jacinto Camacho
153.	Benigno Fiallo Orrín
154.	Clara Gutemberg Oviedo
155.	Ancelmo Saldivar Michilino
156.	Brigida Camacho Platas
157.	Oseas Gijón Olmedo
158.	Braulio Gijón Olmedo
159.	Margarita Gijón Olmedo
160.	Erickson Canalizo Gijón
161.	Ana Deysi Palafox Durán
162.	Roberto Escandón Canales
163.	Liz Heidy Rangel Cuellar
164.	Álvaro Victoria Salomón

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

165.	Leoncia Olmedo Palafox
166.	Nancy Liliana Lamadrid Rangel
167.	Silva Mora Orrín
168.	Luz Yali Rojas Sepeda
169.	Genaro Gijón Espinoza
170.	Facunda Sepeda Oliva
171.	Margarita Oliva Canalizo
172.	Gabino Avendaño Cortéz
173.	Camelia Esesarte Olivares
174.	Juliana Cortéz Abasolo
175.	Maura Olmedo Palafox
176.	José Candelario Avendaño Cortés
177.	Heriberto Quintero Piamonte
178.	Antonieta Lobo Escandón
179.	Inés Ugalde Garay
180.	Noemí Camacho Herrans
181.	Zenaida Piamonte Espinoza
182.	Keila Mases Larrinzar
183.	Rubén Piamonte Villaseñor
184.	Luz Cecila Platas Vallasente
185.	Israel Quintero Ugalde
186.	Cecilia Virgen Esequiel Escandón
187.	Emanuel Quintero Esequiel
188.	Anastacio Valdivieso Hernández

**SX-JDC-161/2017
Y ACUMULADOS**

189.	Rubicelia Melendez Ezequiel
190.	Estéfana Beltrán Sandoval
191.	Epifanio Ciénega González
192.	Ismael Carvajal Osorio
193.	Teobaldo Ciénega Zaragoza
194.	Florencia Oviedo Aldama
195.	Yolanda Gijón Valle
196.	José Iver Quintero Lobos
197.	Graciela Mora Zaragoza
198.	Juan Quintero Larrinzar
199.	Irma Quintanar Silva
200.	Tranquilino Ciénega Zaragoza
201.	Verónica Piamonte Epinoza
202.	Natalia Echeverría Fuentevilla
203.	Bonifacio Quintero Ugalde
204.	Andrés Cuellar Prado
205.	Dominga Espinoza
206.	Maritza Ochoa Jarauta
207.	Camilo Piamonte
208.	Antonia Llave Zubieta
209.	Edith Rivera Olmedo
210.	Lázaro Jarauta Figueroa
211.	Rubicel Quintero Piamonte
212.	Epifania Villasente Samaniego